

**Uutta perinnettä rakentamassa -
Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synty
politiikan dynamiikan näkökulmasta**

Pekka Syrjänen

Pro gradu -tutkielma

Yleinen ja aikuiskasvatustiede

Käyttäytymistieteiden laitos

Helsingin Yliopisto

Elokuu 2013

Ohjaaja: Antti Gronow

Sisällysluettelo

1 Johdanto.....	1
2 Suomen peruskoulujärjestelmän ja peruskoulujen arvioinnin historiaa.....	4
2.1 1960-luvulta 1990-luvulle.....	5
2.1.1 Yleinen katsaus peruskoulujärjestelmän historiaan.....	5
2.1.1.1 Peruskoulujärjestelmän synty ja taustat.....	5
2.1.1.2 Peruskoulun ensimmäiset vuosikymmenet.....	8
2.1.1.3 1990-luvun koulutuspoliittinen murros.....	11
2.1.1.4 Koonti ja johtopäätökset.....	16
2.1.2 Peruskoulujen arvioinnin historiaa.....	17
2.1.2.1 Ensimmäiset vuosikymmenet.....	19
2.1.2.2 1990-luku ja siirtyminen arvioinnin aikaan.....	23
2.1.2.3 Koonti ja johtopäätökset.....	31
2.2 1990-luvulta nykypäivään.....	32
2.2.1 Peruskoulujärjestelmän kehitys 90-luvun uudistusten jälkeen.....	32
2.2.2 Peruskoulujen laadunarviointi vuoden 1995 jälkeen.....	35
2.3 Yhteenveto.....	39
3 Kansainvälinen konteksti – Suomi vasten valtavirtaa.....	41
3.1 Ylikansallisen uusliberalismin nousu.....	41
3.2 Uusliberalistinen koulutuspolitiikka kansallisella tasolla.....	45
3.3 Kansainvälistä vertailua.....	47
4 Aikaisemmat tutkimukset ja julkaistut otospohjaisesta arviointimallista.....	51
5 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	59
6 Tutkimuksen toteuttaminen.....	61
6.1 Tutkimusmetodi ja tutkimusote.....	61
6.1.1 Historiallinen tutkimusote.....	61
6.1.2 Poliitiikan tutkimus sekä toimijuuteen ja rakenteeseen keskittyvien tutkimusmetodien erot.....	63
6.1.3 Poliitiikan dynamiikan analyysimalli.....	65
6.2 Tutkimusaineisto.....	72
6.3 Aineiston analyysi.....	77
7 Tulokset.....	80
7.1 Poliittisen prosessin kulku – miten ja miksi otospohjainen arviointimalli muodostettiin?.....	81
7.2 Poliitiikan dynamiikan purkaminen – miksi peruskouluja lähdettiin arvioimaan Suomessa otospohjaisesti?.....	90
8 Pohdinta.....	104
8.1 Tutkimustulosten arviointia.....	104
8.1.1 Jatkotutkimusaiheita.....	112
8.2 Tutkimusmetodin arviointia.....	113
8.3 Otospohjainen arviointimalli laajemmassa historiallisessa kontekstissään.....	117
9 Tutkimuksen arviointia.....	120
9.1 Eettisyys.....	120
9.2 Luotettavuus.....	121
Lähdeluettelo.....	126
Liitteet.....	137

1 Johdanto

Suomen koulutusjärjestelmän laadunarvioinnissa ollaan siirtymässä uuteen aikaan. Vuonna 2014 Opetushallituksen arviointitoiminnot, Koulutuksen arviointineuvosto ja Korkeakoulujen arviointineuvosto yhdistetään uudeksi kansalliseksi koulutuksen arviointikeskukseksi, joka ottaa tehtäväkseen Suomen koulutusjärjestelmää koskevien ulkoisten arviointien toteuttamisen. Uudistuksen tarkoituksena on pyrkiä vahvistamaan suomalaisen koulutoimen arviointitoimintaa ja korostaa ulkopuolisen arvioinnin riippumatonta asemaa. (OKM 2012.)

Uuteen järjestelmään siirryttäessä vanhoja vakiintuneita toimintatapoja ja käytäntöjä voidaan pohtia uudelleen, mikä lisännee suomalaisen koulutusjärjestelmän arviointitoiminnan historiaa koskevan tutkimustiedon arvoa ja kysyntää. Tässä tutkielmassa lähdetään tuottamaan tällaista tietoa tutkimalla *Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin syntyä*. Kyse on poliittisen historian tutkimuksesta; tarkoitus ei ole arvioida kyseisen poliittisen linjauksen onnistuneisuutta tai oikeutuksia, vaan perehtyä nimenomaan siihen, miksi meillä lähdettiin arvioimaan peruskouluja otospohjaisesti. Tutkielma auttaa ymmärtämään sitä, miksi Suomen peruskoulujen laadunarviointijärjestelmä on ollut juuri sellainen kuin se on.

Otospohjainen arviointimalli on erikoinen ja merkittävä poliittinen linjaus siinä mielessä, että sen johdosta meillä ei ole koko ikäluokan päättökokeita eikä koulujen välisiä ranking-listoja (ks. esim. Varjo, Simola, Rinne et al. 2011, 289-292). Otospohjainen ratkaisu tarkoittaa sitä, että koulujen oppimistuloksia mitataan vain ikäluokasta otettavalla otoksella, jolloin yksittäisten koulujen oppilaiden tuloksia on mahdotonta verrata keskenään; tätä kautta ranking-listojakaan ei voida laatia. Päättökokeiden ja ranking-listojen puuttuminen on nostettu monta kertaa esiin suomalaisen peruskoulutuksen arviointitoimintaa luonnehtivana keskeisenä erityispiirteenä (ks. Simola et. al 2009, 171-172; Simola, Varjo & Rinne 2010, 289; Rinne et. al 2011, 295-296; Varjo et. al 2011, 284).

Erityistä lisämielenkiintoa aiheeseen tuo se seikka, että otospohjainen arviointimalli julkaistiin vuonna 1995 aikana (ks. OPH 1995), jolloin niin sanotut *uusliberalistiset* ja *uuteen julkishallintoon* (NPM) liittyvät uudistukset levisivät laajalti julkishallinnossamme (ks. esim. Lampinen 1998; Ahonen 2003; Patomäki 2007; Varjo 2007). Uusliberalismiin ja

uuteen julkishallintoon kuuluvat olennaisesti mm. julkisten toimialojen desentralisaatio ja deregulaatio sekä usko markkinamekanismeihin ja *kilpailuun* (ks. esim. Ahonen 2003, 162-163; Varjo 2007, 66-67), mikä tekee koulujen välistä vertailua ja kilpailua ehkäisevästä otospohjaisesta arviointimallista aikansa uudistusten valtavirrasta poikkeavan linjauksen. Tämä tekee siitä historiallisesti mielenkiintoisen tutkimuskohteen: miksi peruskouluja ei lähdetty kilpailuttamaan keskenään, vaikka tilaisuus tällaiselle uudistukselle vaikuttaa olleen poliittisesti otollinen?

Tutkielmani toinen keskeinen mielenkiinnon kohde on sen tutkimusmetodologinen ratkaisu. Kokeilen tutkielmassa tuoretta Jaakko Kaukon (2011; ks. myös Kauko, Simola, Varjo & Kalalahti 2012) kehittämää *politiikan dynamiikan* analyysimallia, jossa politiikan todentumista tutkitaan sekä historiallisten rakennetekijöiden että poliittisen toiminnan näkökulmista. Analyysimallia on toistaiseksi käytetty vain yhdessä laajassa makrotason tutkimuksessa (Kauko 2011), joten tutkielmani toimii eräänlaisena empiirisenä kokeena mallin mahdollisesta soveltuvuudesta rajatumpien tutkimuskohteiden tarkasteluun.

Aloitan tutkielmani käymällä läpi Suomen peruskoulujärjestelmän ja sen arvioinnin historiaa. Luku sijoittaa otospohjaisen arviointimallin synnyn sen historialliseen kontekstiin, ja auttaa lukijaa hahmottamaan, minkälaisen vaiheiden jälkeen siihen päädyttiin. Luvulla on myös tärkeä tehtävä dynamiikan analyysin viitekohtana, johon palataan tutkielman tulososiossa. Erityiset mielenkiinnon kohteet luvussa koskevat laajempien poliittisten kehityskaarien tunnistamista peruskoulujärjestelmän historiasta sekä 90-luvun koulutuspoliittisia uudistuksia, joiden yhteydessä myös otospohjainen malli rakennettiin. Vedän luvun koonneissa ja johtopäätöksissä yhteen sitä, miten kyseiset kehitysvaiheet liittyvät tutkimukseeni.

Seuraavaksi luvussa kolme esittelen tarkemmin aiheen kansainvälistä kontekstia. Luvun tarkoituksena on kytkeä aihe myös kansainväliseen keskusteluun sekä rakentaa vertailukohtia aineistoni tulkintaa varten. Kansainvälisen keskustelun kannalta olennaisinta on uusliberalistinen konvergenssi, ja toisaalta myös koulutuspoliittinen hybridisoituminen, jotka ovat olleet keskeisiä koulutuspoliittisia ilmiöitä viime vuosikymmeninä (ks. esim. Green 1999; Maroy 2009) – myös otospohjaisen arviointimallin synty liittyy olennaisesti niihin. Erityisinä vertailukohtina nostan puolestaan esiin Ruotsin ja Englannin, joissa on lähdetty Suomesta poikkeaville kehityspoluille nimenomaan päättökokeiden ja ranking-

listojen suhteen.

Luvussa neljä kertaan kahteen edelliseen lukuun liittyen, mitä otospohjaisen arviointimallin synnystä tiedetään aikaisempien tutkimusten ja julkaisujen valossa. Laadin tämän pohjalta tutkimusongelmani ja tutkimuskysymykseni, jotka esittelen luvussa viisi. Tarkoitukseni on selvittää, miksi Suomen peruskouluja lähdettiin arvioimaan otospohjaisesti ottamalla huomioon sekä rakenteen että toimijuuden perspektiivit (viitataan sosiologiseen ymmärrykseen rakenteesta ja toimijuudesta). Tämä tarkoittaa sekä tietoisien poliittisen toiminnan että sen rakenteellisten taustavaikutteiden ja reunaehtojen analysoimista.

Luvussa kuusi esittelen tutkielmani metodologisen pohjan ja perustelut. Käyn läpi historiallisen politiikan tutkimuksen erityispiirteitä ja ongelmakohtia sekä rakenteeseen ja toimijuuteen keskittyvien tutkimusmetodien eroja. Selvitän sitten, miten rakenne ja toimijuus kiedotaan yhteen politiikan dynamiikan analyysimallin avulla. Tämän jälkeen esittelen tutkimusaineistoni, joka koostuu kolmesta virkamieshaastattelusta, Opetushallituksen arkistoista sekä tutkimuskirjallisuudesta. Päätän luvun toteuttamani analyysin kuvailemiseen.

Luvussa seitsemän käyn läpi tutkielmani tulokset. Luku 7.1 käsittelee poliittisen prosessin kulkua ja haastateltujen virkamiesten omia perusteluja otospohjaisen arviointimallin valinnalle. Se toimii johdatuksena varsinaisiin dynamiikan analyysimallin avulla rakennettuihin tutkimustuloksiin, jotka esitellään luvussa 7.2. Seuraavassa luvussa pohdin sekä tutkimustuloksiani että tutkimusmetodologista ratkaisuani. Tarkoitus on selvittää vielä, miten tulokset suhteutuvat aikaisempiin tutkimuksiin, ja mikä niissä on olennaisinta. Tutkimusmetodin osalta erityisen mielenkiinnon kohteena on sen soveltuvuus tällaiseen tutkimukseen. Päätän lopuksi tutkielmani sen eettisyyden ja luotettavuuden arvioimiseen.

2 Suomen peruskoulujärjestelmän ja peruskoulujen arvioinnin historiaa

Jotta Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synty on mahdollista ymmärtää, on tutustuttava siihen poliittiseen ja hallinnolliseen kontekstiin, jossa se muotoiltiin 1990-luvulla. Tämän kontekstin juuret ovat peruskoulujärjestelmämme historiassa ja niissä poliittisissa ja hallinnollisissa linjanvedoissa, jotka ovat ohjanneet sen kehitystä sen alkuajoilta 1960-luvulta aina tähän päivään saakka. On luonnollista aloittaa tämä tutkimus jäljittämällä tuon historian kulkua pääpiirteissään.

Tutkielmani kannalta kuitenkin vain tietyt historialliset aspektit ovat olennaisia. Sen sijaan että keskittyisin tekijöihin kuten tilastoihin, taloudellisiin indikaattoreihin tai oppisisältöihin, ensisija on annettava poliittiselle päätöksenteolle ja sen taustoille: mitä peruskoulujen hallinnoinnista päätettiin minäkin poliittisena aikakautena ja miksi? Tämä kertoo parhaiten sen, minkälaisessa poliittisessä kontekstissa otospohjainen arviointimalli laadittiin, ja avaa ehkä myös syitä sille, miksi se on juuri sellainen kuin se on.

Luvun ensimmäisessä osassa käsittelen peruskoulujärjestelmän ja sen laadunarvioinnin historiaa peruskoulujärjestelmän synnystä ja taustoista 1960-luvulta otospohjaisen arviointimallin syntyyn 1990-luvulle. Käsittelen peruskoulujärjestelmän historian ja laadunarvioinnin historian erikseen niin, että ensimmäisen käsittely päättyy 90-luvun lopun uuteen koululakiin ja jälkimmäinen otospohjaisen arviointimallin julkaisuun vuonna 1995. Yleisessä osassa mennään siis muutama vuosi pidemmälle, mutta pidän tätä tekstin jäsennyksen kannalta parhaana ratkaisuna. Kokonaisuudessaan osan päätarkoitus on kuitenkin tehdä ymmärrettäväksi sitä, mitkä tekijät johtivat otospohjaisen arviointimallin muotoutumiseen. Toisessa osassa käsittelen aikaa arviointimallin julkaisemisen jälkeen. Tarkoitus on selvittää, miten peruskoulujärjestelmämme kehittyi sen jälkeen, ja minkälaisiin suuntiin peruskoulujen laadunarviointi on maassamme sittemmin ohjautunut. Tätä kautta tutkimukseni on mahdollista sijoittaa myös nykypäivän kontekstiin.

2.1 1960-luvulta 1990-luvulle

2.1.1 Yleinen katsaus peruskoulujärjestelmän historiaan

2.1.1.1 Peruskoulujärjestelmän synty ja taustat

Suomen yhtenäisen peruskoulujärjestelmän synty ajoittuu 1960-luvun loppuun. Ennen yhtenäisen peruskoulujärjestelmän syntyä Suomessa toimi eriytetty rinnakkaiskoulujärjestelmä, jossa lapset kävivät joko oppikoulua tai kansakoulua. Näistä kansakoulu oli tarkoitettu koko väestölle ja oppikoulu profiloitui enemmän parempiosaisten kouluksi. Eriytetyllä rinnakkaiskoulujärjestelmällä ja kaikille yhteisellä peruskoulujärjestelmällä oli molemmilla omat kannattajansa, joten peruskoulu-uudistuksesta käytiin lopulta lähes vuosikymmenen kestänyt poliittinen kamppailu 60-luvun kuluessa. (Ahonen 2003, 107-109, 153-154.)

Sirkka Ahonen¹ (2003, 114-116) katsoo, että uudistukseen liittyi olennaisesti Suomessa 1960-luvulla liikkeellä olleita vastakkaisia aatteita, joiden kautta koulujen tehtävät näyttäytyivät varsin eri tavalla. Uuden yhtenäisen peruskoulun taakse asettui hyvinvointivaltion kannattajia kuten Pekka Kuusi ja etenkin kouluhallituksen pääjohtaja R.H. Oittinen (emt. 116, 120). Kuusi (1963; ks. myös Ahonen 2003, 116-117) vannoi yhtäläisten mahdollisuuksien nimeen yhteiskunnassa ja katsoi, että peruspalvelut tulisi taata kaikille. Hän uskoi suunnitteluvaltioon ja sen aikaan saamaan talouskasvuun, jota edistettäisiin kansalaisten mahdollisuuksien tasoittamisen kautta. Oittinen (1972, 27-28, 34; Ahonen 2003, 120-121) puolusti koulu-uudistusta niin ikään yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Hänen mukaansa vain yhteinen perussivistys tuottaisi yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden tunteen ja sitä kautta mahdollistaisi yhteiskunnan terveyden. Toisaalta Oittinen uskoi myös yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen ja mahdollisuuksien tasaamiseen.

Kuusen ja Oittisen haastajiksi nousivat etenkin Urpo Harva ja Alfred Salmela (Ahonen 2003, 118-121). Harva (1964, 73-89) kyseenalaisti Kuusen valtiokeskeisyyden ja puhui vapaan kansalaisyhteiskunnan puolesta. Hän uskoi kyllä sivistyneen hyvinvointivaltion

¹ Valitsin Ahosen (2003) päälähteeksi tähän peruskoulujen syntyhistorian kuvaukseen, koska hän käy sen yksityiskohtaisesti läpi alkuperäisiä valtiopäiväpöytäkirjoja lainaten. Ahosen varsinainen teksti keskittyy tasa-arvon merkityksen tulkitsemiseen Suomen peruskoulun historiassa, mutta nämä tulkinnot eivät nähdäkseni vääristä lainkaan hänen laatimiaan tarkkoja kuvauksia tapahtumien kuluista – ainakaan siltä osin, mitä olen häntä lainannut. En ole myöskään törmännyt yhteenkään epäilyyn siitä, etteikö Ahonen olisi kuvannut pöytäkirjoja todenmukaisesti.

ideaan (emt. 149-166), mutta epäili valtiojohtoisen järjestelmän materialistista ydintä, jonka vastapainoksi hän esitti näkemyksiä ihmisten henkisten tarpeiden huomioimisen tärkeydestä (emt. 24-47). Harva kannatti ihmisten tasavertaista kohtelua (emt. 103-104), mutta katsoi, että esimerkiksi sivistyksellisen tasa-arvon tavoittelu ei ole järkevää: Harvan mukaan ihmiset ovat henkisiltä kyvyiltään erilaisia, joten heitä ei kannata yrittääkään kouluttaa samanlailla (emt. 129-131). Ahosen (2003, 121-122) mukaan Oittisen päävastustaja kouluneuvos Alfred Salmela puolestaan katsoi "snellmanilaiseen henkeen" kansan eri ryhmillä olevan erilaisia tarpeita, joihin rinnakkaiskoulujärjestelmä parhaiten vastasi. Hänkin oli silti muiden edellä mainittujen toimijoiden lailla sivistyksen puolestapuhuja ja kannatti esimerkiksi kansakoulun kehittämistä ja pidentämistä.

Vaikka aatteilla oli merkitystä, Ahosen (2003, 131-133) mukaan varsinainen päätös yhtenäiskoulun ja rinnakkaiskoulun välillä tehtiin kuitenkin poliittisen kamppailun tuloksena. 60-luvun alussa yhtenäiskoulu ei ollut vielä yhdenkään valtapuolueen ohjelmassa, mutta uudistusprosessi lähti jo jossain määrin liikkeelle: yksittäisiä aloitteita koulu-uudistuksen puolesta tuotiin esille, ja yhtenäiskoululla oli kannattajansa (mm. vasemmisto). Oikeistolaisen Kokoomuksen ollessa selkeästi uudistuksia vastaan ja keskustapuolue Maalaisliiton epäröidessä mitään konkreettista ei kuitenkaan vielä tapahtunut uudistuksen edistämiseksi vuosikymmenen alussa.

Ensimmäinen periaatepäätös yhdeksän vuotisesta yhtenäiskoulusta meni kuitenkin läpi Maalaisliiton aloitteesta jo muutamaa vuotta myöhemmin vuonna 1963. Sen puolesta äänestivät lähinnä vasemmisto ja suurin osa Maalaisliittoa. Vastaan äänesti Kokoomus muiden kansanpuolueiden kanssa. Oikeistoa epäilyttivät suunnitteluvaltion vaarat, sivistyksen tason säilyminen ja yksityiskoulujen asema, mutta yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen vetoava enemmistö sai tästä huolimatta tahtonsa läpi. (Ahonen 2003, 133-134, 137-140.)

Toden teolla yhtenäiskoulu-uudistusta lähdettiin ajamaan läpi vuonna 1966, kun kansa äänesti vasemmistoenemmistön eduskuntaan ja hallitus muodostettiin keskustan ja vasemmiston kesken. Hyvinvointivaltion rakentaminen nousi päätavoitteeksi, ja tulonsiirtojen katsottiin mahdollistavan talouskasvua Pekka Kuusen ajatuksia mukaillen. Jopa Kokoomus, jolle talousnäkökulma oli ensisijainen, heräsi inhimillistä pääomaa ruokkivan koulu-uudistuksen hyviin puoliin. (Ahonen 2003, 141.)

Varsinainen peruskoululakiesitys läpäisikin lopulta eduskunnan ylivoimaisella äänestystuloksella vuonna 1968 saaden taakseen jopa oikeiston tuen. Tuloksellisesta konsensuksesta huolimatta lakiesityksen tarkasta sisällöstä oli huomattavia erimielisyyksiä. Oikeisto väänsi eritasoisten oppilaiden erilaisen opetuksen toteuttavien tasoryhmien perustamisen ja yksityiskoulujen puolesta ja saikin läpi oikeuden korvaavien yksityisten koulujen perustamiseen. Myös tasoryhmät hyväksyttiin oppikouluväen painostuksen vuoksi, tosin niistä luovuttiin jo vuonna 1974. (Ahonen 2003, 145-151.)

Loppujen lopuksi Suomeen siis perustettiin 60-luvulla yhdeksänvuotinen yhtenäinen peruskoulujärjestelmä hyvin laajan poliittisen tuen turvin. Peruskoulusta tuli hyvinvointivaltioon kuuluva universaali palvelu, joka toimii julkisin varoin ja on jokaiselle oppilaalle ilmainen. Kouluista kaavailtiin ajan hengen mukaisesti mahdollisimman yhtäläisiä, jotta jokaiselle kansalaiselle voitaisiin taata samanlaiset mahdollisuudet heidän sosioekonomisesta taustastaan huolimatta. (Ahonen 2003, 151.)

Ahonen (2003, 154) katsoo, että innostus koulu-uudistukseen liittyi ennen kaikkea nousussa olleeseen hyvinvointivaltion ideaan. Lisäksi uudistuksen takana oli voimakas valtiokeskeinen ajattelu, joka oli Ahosen (emt.) mukaan Suomessa huipussaan 1960-luvulla. Katsottiin, että yhteistä hyvää tasaisesti jakava hyvinvointivaltio on ylläpidettävissä vain vahvan valtion ohjauksen kautta, ja näin myös koulutus oli saatettava kokonaisuudessaan valtion ohjauksen piiriin. Tärkeää pohjaa uudistukselle loi niin ikään tasa-arvon käsitys, joka yhdistettiin 60-luvulla voimakkaasti yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen. Koulutus nähtiin ennen kaikkea jokaisen ihmisoikeutena.

Osmo Lampinen (1998, 52) nostaa juuri koulutuksellisen tasa-arvon tavoittelun kaikkein vahvimaksi vaikuttajaksi yhtenäisen koulujärjestelmän ja keskitetyn koulutuspolitiikan syntymiseen. Hänen mukaansa se vaikutti erityisesti juuri peruskoulu-uudistuksen toteutumiseen. Toisaalta Lampinen (emt.) on sitä mieltä, että myös talouskasvun tavoite oli keskeinen perusta, jonka varaan kyseinen järjestelmä rakennettiin.

Lampisen (1998, 47-51) mukaan peruskoulu-uudistuksen vuosikymmen aloitti ajan, jolloin Suomessa siirryttiin koulutuspoliittisesti niin sanottuun *järjestelmäkeskeiseen aikaan*. Tällöin koulutuspolitiikkaa hallitsivat hyvinvointivaltion ideaaliin nojaten kaksi edellä mainittua aatetta: tasa-arvo ja taloudellinen kehitys. Kouluihin panostettiin määrän,

laajuuden ja saavutettavuuden osalta laadullisten uudistusten jäädessä vähemmälle.

2.1.1.2 Peruskoulun ensimmäiset vuosikymmenet

Käytännön tasolla peruskoulu-uudistusta lähdettiin toteuttamaan vuonna 1972. Ensimmäisenä uuteen järjestelmään siirryttiin pohjoisessa ja viimeisenä siirtyi Helsingin seutu vuonna 1977. (Viitaniemi 1979, 147.) Kouluhallitus ohjeisti siirtymän keskusjohtoisesti, mutta viime kädessä kunnat joutuivat kuitenkin itse suunnittelemaan oman alueensa siirtymän, mikä avasi tilaa monille väliportaan hallintoviroille (Viitaniemi 1979).

Ajan järjestelmäkeskeisyys ja keskusjohtoisuus näkyvät hyvin esimerkiksi ensimmäisessä opetussuunnitelmassa, joka asettui voimaan vuonna 1972, kun Kouluhallitus julisti opetussuunnitelmakomitean opetussuunnitelmamietinnöt kaikkia kouluja sitovaksi valtakunnalliseksi säännöstöksi. Yleiset ja ainekohtaiset tavoitteet, oppimäärät ja tuntijako määrättiin kaikki ylhäältä päin. Paikallisella tasolla ei juurikaan jäänyt mahdollisuutta tehdä muutoksia tai käyttää omaa harkintaa omien opetussuunnitelmien laatimiseen. (Somerkivi 1982, 59-60; Lappalainen 1985, 239.)

Urho Somerkivi (1982, 34) kertoo myös, että kouluja ei tällöin lähdetty oikein vielä kehittämään muuten kuin hallinnollisella puolella (vrt. Lampinen 1998, 51). Hän toteaa peruskoulun "toteutuneen hallinnollisesti suunnitelmien mukaan", mutta katsoo, että opetuksellisesti se ei ollut "kehittynyt sillä tavoin kuin tarkoitettiin" (Somerkivi 1982, 34). Somerkiven (emt.) mukaan peruskoulua kehitettiin enemmän keskiasteen valmistavana kouluna kuin yleisenä oppivelvollisuuskouluna.

Kaiken kaikkiaan peruskoulun ensimmäistä vuosikymmentä, 1970-lukua, väritti kouluhallinnon huomattava paisuminen. Hallinto kasvoi joka portaalla, kun kouluhallituksen organisaatioita kasvatettiin koulutuksen kehittämisen ja kontrolloinnin mahdollistamiseksi. Esimerkiksi lääninhallituksiin perustettiin kouluosastoja, jotka nekin tuplasivat viranhaltijoidensa määrän 70-luvun kuluessa. (Jalava, Simola & Varjo 2012, 75.) Somerkivi (1982, 127-128) mainitsee paljon puhuvia lukuja: 1960-luvulta alkaen esimerkiksi opetusministeriön henkilökunta kasvoi 25-kertaiseksi ja paikallishallinnossa henkilömäärä lähes satakertaistui.

Matti Koskenniemi (1985, 36-41; ks. myös Lappalainen 1985, 238-239) nostaa hallinnon kasvun selityksinä esiin niin yleisen yhteiskuntakeskeisen ajattelun kuin sen tavan, jolla peruskoulu-uudistus laitettiin liikkeelle. Edellisellä hän viittaa vallalla olleeseen ajatukseen, jonka mukaan kaikki parannukset olisivat yhteiskunnan käsissä. Jälkimmäisellä hän viittaa siihen, miten eduskunnan laatimat peruskoulua koskevat puitelait siirsivät paljon valtaa kouluhallinnon virkamiehille, jotka sitten ryhtyivät käyttämään sitä koulujen hallintaan ajan tiukan suunnitteluhengen mukaisesti.

70-luvulta eteenpäin siirryttäessä 1980-luvun alkupuoliskoa voi pitää vielä peruskoulun sisäänajovaiheena (Puhakka 2005, 9). Esimerkiksi itse peruskoululaki (ks. Laki 476/83) tuli voimaan vasta 1.8.1984 neljä vuotta sen jälkeen, kun Opetusministeriö julisti, että peruskoulu on saatu toteutettua koko Suomessa (ks. Malinen 2005, 86). Myös vuonna 1985 julkaistu uusi opetussuunnitelma oli vielä varsin keskusjohtoinen asiakirja, joka piti sisällään esimerkiksi tarkat sisältökuvaukset siitä, miten opetusta tuli toteuttaa (Lindström 2005, 23; ks. myös POPS 1985). Huomiota voi kuitenkin siirtää jo siihen, että opetussuunnitelmaan sisällytettiin myös kuntakohtaisia osuuksia ja siinä painotettiin paikallistasolla tapahtuvaa kehittämistä keskusjohtoisen suunnittelun sijaan, mikä oli merkki uusista aatteellisista tuulista (Atjonen 2005, 78; Jalava, Simola & Varjo 2012, 81).

Nämä uudet tuulet olivat kansainvälisesti nousussa olleita uusliberalistisia ajattelutapoja, jotka 80-luvulla rantautuivat myös Suomeen². Uusliberalistit kritisoivat nimenomaan julkisen sektorin kasvua ja keskusjohtoisuutta ja puhuivat julkisten toimien yksityistämisen ja vapaiden markkinoiden puolesta. He näkivät byrokraattiset hallintamekanismit tehottomina ja katsoivat, että niitä tulisi korvata markkinamekanismeilla: korostettiin kilpailua ja yksilön valinnanvapautta yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon sijaan. Yksilön ansioiden palkitseminen nostettiin yhteiskunnallista huolenpitoa tärkeämmäksi periaatteeksi. (Ahonen 2003, 162-163; ks. myös Varjo 2007, 66-67.)

Ahosen (2003, 163) mukaan hyvinvointivaltiota kyseenalaistava puhe alkoi Suomessa 80-luvulla yksittäisistä teemoista eikä sitä heti kytkeyty kansainväliseen uusliberalismiin. Ensimmäisiä tällaisia teemoja oli esimerkiksi Marja Jalavan, Hannu Simolan ja Janne Varjon (2012, 78-80) kuvaama poliittinen huoli byrokratian kasvamisesta 80-luvun alussa,

² Ahonen käyttää termiä 'oikeistoliberalismi', mutta tekstin yhtenäisyyden vuoksi olen ottanut käyttöön termin 'uusliberalismi'.

mikä johti lopulta niin sanottuihin "byrokratiatalkoisiin" paisuneen keskushallinnon ja keskusjohtoisen sääntelyn keventämiseksi. Niiden tulokset eivät Jalavan ym. (emt.) mukaan olleet vielä merkittäviä, mutta esimerkiksi markkinahenkiset termit kuten "asiakas" ja "tuotteistaminen" löysivät tällöin tiensä suomalaiseen poliittiseen retoriikkaan.

Joka tapauksessa 80-luvun kuluessa ajatus uusliberalismiin liittyvästä *uudesta hallintotavasta* (New Public Management) alkoi levitä julkisella sektorilla: keskusjohtoista suunnittelua ja sääntelyä haluttiin korvata tulostavoitteilla, tulospalkkioilla ja laadunarvioinnilla eli niin sanotulla *informaatio-* ja *tulosohjauksella* (Ahonen 2003, 172-173; Virtanen 2007, 27-28; ks. myös Temmes, Ahonen & Ojala 2002 11-13; Patomäki 2007, 29-30). Tulosohjauksessa hallintatapa muuttuu niin, että sen sijaan että säädettäisiin toimintaa koskevia lakeja, asetetaan tavoitteita ylhäältä päin, ja jätetään niiden toteuttamistapa yksilöiden harkintakyvyn varaan. Toteutumista tarkastellaan jälkikäteisillä arvioinneilla, ja tavoite on, että arvioinnit ohjaavat yksilöiden toimintaa halutunlaiseen suuntaan. (Vedung 2000, 30-31.) Siinä missä esimerkiksi juuri koulutusta oli ennen ohjattu pääosin normiohjauksella (eli lainsäädännöllä), sisältöohjauksella (mm. opetussuunnitelmalla) ja talous/resurssiohjauksella (määrärahoilla yms.) (ks. esim. VATT 2009, 17-18; Temmes et. al 2002, 11-12), nyt tähän kaavailtiin merkittäviä uudistuksia (ks. Ahonen 2003, 172-173).

Muutokset alkoivat näkyä jossain määrin 80-luvun loppupuolella (Ahonen 2003, 172-173; Jalava et. al 2012, 82-84). Oikeistolaisen pääministerin Harri Holkerin johtama hallitus ryhtyi soveltamaan uuden julkisjohtamisen periaatteita käytäntöön vuodesta 1987 lähtien (Ahonen 2003, 172-173; Jalava et. al 2012, 82-84), ja esimerkiksi opetusalan keskushallinto oli ensimmäisiä kohteita, jossa hallintoa lähdettiin supistamaan (Ahonen emt. 173). Tämän lisäksi mm. virkamieslainsäädäntöä väljennettiin kilpailulle joustavammaksi ja esimerkiksi korkeakoulujen resurssijaossa oli ensimmäistä kertaa mukana määrällisen tuloksellisuuden mukaan jaettava osuus jo vuonna 1988 (Jalava et. al 2012, 82-83).

Samoihin aikoihin uusliberalistiset ajatukset siirtyivät myös peruskouluajatteluun. Työelämän edustajat (eritoten Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto, TT) heräsivät kritisoimaan koulujen yhdenvertaisuusaatetta ja nostivat kansainvälisiä vaikutteita seuraten esiin epäilyjä koulujen heikosta tuottavuudesta. (Ahonen 2003, 174-175.) Ahosen (2003,

175) mukaan tällä oli huomattava vaikutus suomalaiseen koulukeskusteluun: liike-elämästä peräisin oleva sanasto tuli mukaan myös kouluja koskevaan puheeseen.

Myös tasa-arvon käsite määriteltiin uudelleen uusliberalistisessa hengessä. Sen sijaan että puhuttaisiin tasa-arvosta koulutusmahdollisuuksien yhdenvertaisuutena tai koulutussaavutusten yhtäläisyytenä, sen tulkittiinkin merkitsevän yksilöllisten odotusten toteuttamisen yhtäläistä oikeutta (Ahonen 2008, 13). Pääministeri Holkeri linjasi tätä puheessaan Suomen Rehtorit ry:n syyspäivillä vuonna 1987: ”Todellinen koulutuksellinen tasa-arvo ilmenee siinä, miten yksilöllä on mahdollisuus saada lahjojaan vastaavaa koulutusta” (Helsingin Sanomat 24.11.1987; Kettunen, Jalava, Simola & Varjo 2012, 47-48). Keskustelusta ja retoriikasta huolimatta varsinaiset peruskoulua koskevat uudistukset saivat kuitenkin odottaa 1990-luvun alkua.

2.1.1.3 1990-luvun koulutuspoliittinen murros

1990-luku ja sen koulutuspoliittiset uudistukset muodostavat tämän tutkimuksen keskeisimmän historiallisen viitekehyksen, joten kyseiseen vuosikymmeneen on syytä perehtyä hieman edellisiä tarkemmin. Jotta aiheen käsittely olisi mahdollisimman selkeää, jäsenän tekstini ensisijaisesti pääministerikausien (Holkeri, Aho, Lipponen) varaan erityisesti Janne Varjon (2007) 90-luvun koulutuspoliittista käännettä koskevan väitöskirjan pohjalta³. Näin etenemistä on helppo seurata poliittisesti raamitetussa kronologisessa järjestyksessä. Toisena oleellisena viitekohteena toimivat Sirkka Ahosen (2003, 176) esiin nostamat 90-luvun koulutuskeskustelun ”kolme ratkaisevaa käännekohtaa: eduskunnassa vuonna 1990 käyty laaja linjakeskustelu valtioneuvoston koulutuspoliittisesta selonteosta, opetushallituksessa vuosina 1992-93 tehty opetussuunnitelman perusteiden uudistustyö ja eduskunnassa vuosina 1997-98 käyty perusteellinen kädenvääntö koululakiuudistuksesta”, jotka kertovat paljon siitä, millä tavalla muutokset etenivät 90-luvun kuluessa. Lisäksi kiinnitän huomiota myös muihin tutkimukseni kannalta oleellisiin poliittisiin julkaisuihin ja ratkaisuihin sekä niihin merkittävästi vaikuttaneeseen 90-luvun lamaan (Varjo 2007, 213).

Aloitan vuoden 1990 linjakeskustelusta, joka osui kokoomuslaisen pääministerin Harri

3 Varjo tarkastelee väitöskirjassaan erityisesti *puhetapoja* (ks. Varjo 2007, 33-38). Tämän johdosta hänen johtopäätöksensä viittaavat vahvasti puhetaiden muutoksiin. Olen lainannut näitä johtopäätöksiä siinä missä olen pitänyt niitä vahvasti perusteltuina. Muilta osin olen lainannut väitöskirjaa sen tarkkojen lainsäädäntöprosessikuvausten vuoksi.

Holkerin hallituksen kauden jälkimmäiselle puoliskolle (1987-1991). Keskustelu pohjautui hallituksen eduskunnalle tuomalle selonteolle, jossa esitettiin Varjon (2007, 106-108) mukaan monia uuteen julkisjohtamiseen sopivia näkökulmia mm. koulutoimen desentralisaatiosta ja deregulaatiosta sekä yksilönvapaudesta, mutta jossa toisaalta vahvistettiin edelleen myös perinteisen tasa-arvon tavoite (emt. 108). Ahosen (2003, 177) mukaan selonteossa esitettiinkin osaltaan jopa perinteisen koulutuksellisen tasa-arvon laajentamisvaatimuksia (erityisesti lukioden ja ammattikoulujen yhdistämistä koskien).

Keskustelun seurauksena kuitenkin pääosin vain uuden julkisjohtamisen kanssa yhteneviä ehdotuksia meni läpi, ja näin Suomen koulutusjärjestelmän hallinnoinnissa lähdettiin normiohjauksen purun ja tulosohjauksen suuntaan. Keskusjohtoista valvontaa kevennettiin mm. piirjakoperiaatteen kumoamisella, mikä avasi vanhemmille mahdollisuuden valita mieleisensä koulun lapsilleen kuntansa alueelta. Näin uusliberalistinen idea koulujen kilpailuttamisesta tuli konkreettisesti mahdolliseksi myös Suomessa. Tämän lisäksi esimerkiksi kuntien saama valtionapu muutettiin menoperusteisesta yksikköhintaiseksi, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien koulut alkoivat saada rahaa oppilasmääriensä perusteella jälkikäteisten kulukorvausten sijaan – ts. siirryttiin kohti tulosohjausta. (Ahonen 2003, 179-180; ks. myös Varjo 2007, 168-174.)

Muita merkittäviä Holkerin kauden uudistuksia olivat aikuiskoulutuksen markkinaohjautumisen edistäminen (Varjo 2007, 147-150), ammattikoulujen paikallisen tason itsenäisyyden kasvattaminen (emt. 171) sekä laki väliaikaisten ammattikorkeakoulujen perustamisesta (emt. 174). Vaikka uuteen julkisjohtamiseen liittyviä uudistuksia vietiinkin käytäntöön ja esimerkiksi Varjo (emt. 171) huomauttaa, että eduskunnassa oli laajaa kannatusta paikallisen tason päätäntävällän ja oppilaitosten toiminnan itseohjautuvuuden lisäämiselle, Varjo (emt. 175-176) katsoo kuitenkin myös, että valtiokeskeinen puhetapa eli edelleen uuden ideologian mukaisen puhetavan rinnalla eduskunnassa. Esimerkiksi oppositio pystyi käyttämään hyvinvointivaltioon vetoavaa vaatimusta koulutuksellisesta tasa-arvosta vastalauseena kilpailua ja yksilökeskeisyyttä korostavaa puhetapaa vastaan, minkä voi Varjon (emt.) mukaan katsoa hidastaneen markkinapuheen tuloa koululainsäädäntöprosessiin. Tämän perusteella uusiin ajattelutapoihin ja käytäntöihin siirtymistä voi siis tulkita tapahtuneen vain osittain.

Holkeria seuranneen Esko Ahon hallituskaudella (1991-95) Keskustan ja Kokoomuksen

istuessa vallankahvassa uudistukset jatkuivat saman suuntaisina. Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistettiin (1992) niin, että kunnat saivat vapauden päättää itse valtioapuresurssien jakamisesta sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja koulutuksen kesken (Varjo 2007, 86). Sen ja myöhemmän uuden kuntalain (1995) myötä kuntien autonomia kasvoi huomattavasti (Varjo 2007, 85). Näin suomalaisen kouluhallinnon desentralisaation aste muuttui nopeasti korkeaksi jopa eurooppalaisella mittapuulla (Temmes, Ahonen & Ojala 1998, 129; Simola & Rinne 2010, 323).

Normiohjauksen purkaminen ja desentralisaatio siirsivät koulutuksen ohjausmekanismia tulosohjauksen ja laadunarvioinnin suuntaan. Kyseinen pyrkimys oltiin vahvistettu jo vuonna 1991 Ahon hallituksen laatimassa koulutuksen kehittämisohjelmassa, jossa korostettiin niin ikään koulujen tehokkuuden lisäämistä ja yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Vanha käsitys tasa-arvosta sivuutettiin uuden yksilöllisemmän ajattelun viedessä sen paikan. (Varjo 2007, 110-115; ks. myös OPM 1991.)

Ahon hallituskautta väritti voimakkaasti myös 90-luvun lama, joka loi tarpeen mittaville taloudellisille säästötoimenpiteille. Heti alkuvuodesta 1991 hallitus esitti erilaisia säästötoimenpiteitä mm. koulutoimeen, joita lähdettiin toteuttamaan jo saman vuoden kesäkuussa. Säästöjä vastustettiin voimakkaasti oppositiossa, joka kyseenalaisti suorasukaisesti oikeistohallituksen ottamaa linjaa. Heidän näkökulmastaan hallitus ajoi alas suomalaista tasa-arvoista koulutusjärjestelmää. Opposition moitteista huolimatta säästötoimenpiteet menivät eduskunnassa läpi toinen toisensa jälkeen. (Varjo 2007, 178-180, 188-191, 196, 201.)

Ahosen (2003, 185-187) esiin nostama opetussuunnitelmauudistus lähti tällöin liikkeelle hyvin uusliberalistisista lähtökohdista. Koulujen nähtiin olevan vastuussa toimintansa tuloksellisuudesta, mitä haluttiin arvioida ja mitata. Vuonna 1994 julkaistu opetussuunnitelma purkikin normiohjausta aikansa hengen mukaisesti: kouluja vapautettiin keskitetystä suunnittelusta ja yhdenmukaisuusvaatimuksesta (Ahonen 2003, 185-187; ks. myös POPS 1994). Mielenkiintoista kyllä Ahonen (emt.) kuitenkin katsoo, että uusliberalistinen retoriikka koki kolauksen laman vuoksi, ja opetussuunnitelmatyöryhmä heräsi nostamaan uudelleen esiin myös yhteisen kulttuuri-identiteetin ja yhteiskunnallisen vastuun opetussuunnitelmansa arvopohjassa. Tämä huomio antaa lisäviitteitä siitä, että uusi julkisjohtaminen ei tullut Suomeen totalisoivana voimana, vaan sitä vastassa oli jotain

muutakin: muun muassa hyvinvointivaltioon kuuluvia perinteitä ja ideologiaa.

Samoihin aikoihin alettiin rakentaa pohjaa perusteelliselle koululakiuudistukselle (Ahonen 2003, 188; Varjo 2007, 121). Opetusministeriössä käynnistettiin koulutusta koskevan lainsäädännön kokoamishanke 9.9.1993, jonka työryhmämuistio julkaistiin 20.1.1995 (Varjo 2007, 121-122). Tämä niin kutsuttu "Nummisen työryhmä" ehdotti Varjon (2007, 122-123) mukaan mm. suppeampaa ja keskitetympää lainsäädäntöä, valinnanmahdollisuuksien lisäämistä sekä arviointitoiminnan roolin korostamista koulutusjärjestelmän ohjauksessa. Arviointien tuloksia kaavailtiin julkisiksi, mikä mahdollistaisi koulujen välisen kilpailun ja ranking-listat (emt. 123). Jaakko Numminen (1994, 105-106) kertoo tästä, että tällöin ajateltiin, että Suomessa voitaisiin järjestää valtakunnallisia tasokokeita eri oppiaineissa. Tämä on tutkimukseni kannalta mielenkiintoista, koska vain muutamaa kuukautta Nummisen työryhmän raportin julkaisua myöhemmin Opetushallitus linjasi yksiselitteisesti päättökokeita ja ranking-listoja vastaan (ks. OPH 1995).

Seuraavaksi pääministerin tontille nousseen sosiaalidemokraattien Paavo Lipposen "sateenkaarihallituksen" kaudella (1995-99) Ahon kauden aikainen vahva uusliberalistinen linja kääntyi jossain määrin. Yksilöiden valinnanoikeutta korostettiin kyllä edelleen ja kouluvalintaa helpottamaan säädettiin uusia lakeja, mutta samanaikaisesti vaatimus koulutuksen perusturvasta nousi esiin – yhdenvertaisuuspuhe nosti jälleen päätään. (Varjo 2007, 218-219, 223.)

Lipposen hallituskauden merkittävin koulutuspoliittinen tapahtuma oli juuri Ahosen (2003, 176) esiin nostama kädenvääntö koululakiuudistuksesta. Oikeisto puski deregulaation ja markkinoiden puolesta, mutta vasemmisto ryhtyi osittain myös keskustan tuella perinteisten hyvinvointivaltion arvojen taakse. Lopputuloksena syntyi jonkinlainen kompromissi, jossa koulutuksen ostopalvelut torjuttiin ja koulutusmahdollisuuksia laajennettiin tasa-arvoajattelun mukaisesti, mutta samanaikaisesti esimerkiksi peruskoulut vapautettiin suunnittelemaan opetussisältönsä itsenäisesti (kunhan ne vaan noudattaisivat valtakunnallisia tavoitteita ja alistuisivat arvioitaviksi). Myös oppilaiden ja vanhempien valinnanvapautta lisättiin, mutta toisaalta lakiin säädettiin oikeus lähikouluun, mikä turvasi jokaisen lapsen perusoikeuden saada koulutusta sosioekonomisesta taustastaan huolimatta. (Ahonen 2003, 188-195; ks. myös Varjo 2007, 229, 238-239.)

Tätä myötä 90-luvun uudistukset päättyivät Lipposen hallituksen säätämään uuteen koululakiin. Uusliberalistisia periaatteita ajettiin läpi Suomen koulutusjärjestelmään kautta linjan, mutta toisaalta sekä Varjo (2007, 242) että Ahonen (2003, 195-199) huomauttavat, että vanhat aatteet hyvinvointivaltiosta ja tasa-arvosta näyttelivät edelleen merkittävää roolia lainsäädäntöprosessissa. Tämän johdosta uusliberalistiset tavoitteet toteutuivat vain osittain: esimerkiksi perusopetus jätettiin julkiseksi kouluvalinnan mahdollistamisesta huolimatta. Lampinen (1998, 180) katsoo puolestaan, että suurin este markkinamekanismien laajemmalle tulolle oli Suomen yhteiskunnallinen ilmapiiri: meillä rivikansalaiset olivat nimittäin tällöin sitoutuneet vahvasti sellaisiin asioihin kuten julkisiin palveluihin, tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen, joten ilmeisestikään vahvaa poliittista tukea uudistuksille ei ollut.

Lampinen (1998, 70-74) katsoo Suomen siirtyneen joka tapauksessa 1990-luvun alun jälkeen järjestelmäkeskeisen koulutuspolitiikan vaiheesta *tuloskeskeiseen koulutuspolitiikkaan*. Aikakausien vaihtuma on yleisesti noteerattu, ja sitä on nimitetty myös siirtymäksi "toisesta tasavallasta kolmanteen", "hyvinvointivaltiosta kilpailukykyvaltioon" ja "suunnittelu-yhteiskunnasta kilpailuyhteiskuntaan" (Simola, Varjo & Rinne 2010, 288; ks. myös Alasuutari 1996, 245-281; Julkunen 2001; Simola 2004; Heiskala 2006; Varjo 2007). Uutta tuloskeskeistä koulutuspolitiikkaa hallitsevat markkinataloudelliset periaatteet ja sen ideologinen perusta on usko koulutuksen taloudelliseen tuottavuuteen (Lampinen 2003, 70-74). Täytyy kuitenkin muistaa, että siirtymä ei varsinkaan peruskoulujen osalta ollut totaalinen, vaan yhtenäinen peruskoulu jäi elämään vielä 90-luvun uudistusten jälkeenkin (Ahonen 2003, 199; ks. myös Kettunen, Jalava, Simola & Varjo 2012, 49-53).

Risto Rinne (2000a, 94-95; ks. myös Simola, Rinne & Kivirauma 1999; Rinne 2000b, 138-139) on luonnostellut uuden tuloskeskeisen koulutuspolitiikan uusliberalistisista lähtökohdista kahdentoista kohdan agendan, johon suomalaista ratkaisua on mahdollista verrata:

- Vanhempien oikeus vapaaseen koulunvalintaan ja koulupiiriin joustavoittaminen (parental choice)
- Koulujen kilpailuttaminen, kerrostuminen ja profiloituminen sekä näihin kytkeytyvä imagonkohennus markkinointineen

- Koululainsäädännön ja etukäteissäätelyn löysentäminen (deregulaatio)
- Koulujen ”yrityistäminen” (managerialismi koulunjohtamisessa)
- Opetussuunnitelmallinen hajauttaminen ja koulujen päätösvallan lisääminen sisältöasioissa
- Korostettu ajattelu markkinavetoisuuden autuaallisuudesta suhteessa vanhan byrokratian kahleisiin
- Siirtyminen rahoituksessa kokonaisbudjettiin yksityiskohtaisen momenttibudjetoinnin sijasta
- Pyrkimys tulosvastuullisuuteen ja laatukoulujen palkitsemiseen
- Koulujen ja opettajien työn jatkuvan arviointijärjestelmän pystyttäminen pyrkien ns. läpinäkyvään eli julkiseen arviointiin
- Lahjakkaiden ja kyvykkäiden erikoiskoulujen hyväksyminen
- Koulujen yksityistäminen ja ulkopuolisen sekä vanhempien rahoituksen lisääminen
- Julkisten koulutusinvestointien ja määrärahojen karsiminen

Yksi merkittävimmistä eroista muodostunee siitä, että meillä peruskouluja ei ole yksityistetty eikä saatettu maksullisiksi (Varjo 2007, 91; ks. myös Rinne 2000a, 95). Tämän lisäksi huomiota kannattaa kiinnittää myös siihen, miten otospohjainen arviointimalli on vaikeuttanut koulujen keskinäistä kilpailuttamista. Kun ranking-listoja ei ole olemassa, kouluja ei voi leimata julkisesti huonoiksi eikä julistaa hyviksi. Näin esimerkiksi vanhempien kouluvalinnat on tehtävä epävirallisen informaation ja koulujen omien tiedotteiden varassa, ja kilpailutilanteen syntyminen hankaloituu.

90-luvun vahva tuloskeskeinen koulutuspoliittinen murros tekee otospohjaisen arviointimallin synnyn erittäin mielenkiintoiseksi poliittiseksi tapahtumaksi. Malli vaikuttaa syntyneen juuri uusliberalismin ollessa kuumimmillaan (1994-95), mutta tästä huolimatta se on täysin uusliberalistisen kilpailuttamiseetoksen vastainen. Miten on mahdollista, että tällaiseen ratkaisuun päädyttiin? Miksi tällaiseen ratkaisuun päädyttiin? Nämä ovat sellaisia kysymyksiä, joihin tämä tutkimus hakee vastauksia.

2.1.1.4 Koonti ja johtopäätökset

Kootusti voi todeta, että peruskoulujärjestelmämme historiasta on tunnistettavissa Lampista (1998) mukaillen kaksi aikakautta 1960-luvun ja 1990-luvun välillä. Ensimmäinen aikakausi, joka alkoi 1960-luvulla peruskoulu-uudistuksesta ja päättyi 1980-

ja 1990-lukujen taitteessa uusiin uusliberalismin värittämiin ideologisiin tuuliin, oli järjestelmäkeskeisyyden aikakausi. Tätä aikakautta värittivät tasa-arvon ja talouskasvun tavoitteet, joiden uskottiin olevan saavutettavissa vahvan valtion ohjauksen avulla. (ks. Lampinen 1998, 30, 70.) Toinen aikakausi, johon siirryttiin 1990-luvulla, on tuloskeskeisyyden aikakausi. Tämän aikakauden johtavia ajatuksia ovat mm. markkinavoimat, laatu ja yksilönvapaus. (ks. Lampinen 1998, 70-79.) Nämä näkyvät koulutusjärjestelmässä mm. keskusjohtoisen sääntelyn purkautumisena, kouluvalintojen kautta toimivina koulumarkkinoina ja laadunarviointitoiminnan kehittymisenä (ks. esim. Rinne 2000a, 94-95; ks. myös Varjo 2007).

Suomessa peruskoulujen osalta tulos- tai kilpailukeskeistä järjestelmää ei kuitenkaan missään nimessä voi pitää vanhan tasa-arvoisen järjestelmän korvaajana, vaan päin vastoin peruskoulu uudistui loppujen lopuksi melko maltillisesti 1990-luvulla. Kouluvalintaa kyllä mahdollistettiin ja laadunarvioinnin merkitystä korostettiin, mutta samalla päätettiin yhtenäisen perusopetuksen säilyttämisestä ja lähikouluperiaatteesta. Vaikuttaa siis siltä, että todellisuudessa 1990-luvulla siirryttiin jonkinlaiseen kompromissimuotoon keskusjohtoisen ja tuloskeskeisen peruskoulujärjestelmän välillä. (Näin toteavat myös Kettunen, Jalava, Simola ja Varjo 2012, 49-53.)

Nähdäkseni peruskoulujen otospohjaisella arviointimallilla on iso rooli siinä, miksi tuloskeskeinen järjestelmä on jäänyt tyngäksi Suomessa. Jos päättökokeet ja ranking-listat olisi tuotu Suomeen, ainoastaan koulujärjestelmän julkisuus olisi enää erottanut sen vahvasti uusliberalistisesti orientoituneesta järjestelmästä. Onkin mielenkiintoista lähteä selvittämään, miksi uusliberalismi pysähtyi juuri tässä kohdassa koulutuspoliittista päätöksentekoa.

2.1.2 Peruskoulujen arvioinnin historiaa

Siirryn seuraavaksi tarkastelemaan peruskoulujen historiaa tarkemmin kouluhallinnon (Kouluhallitus, Opetusministeriö, Opetushallitus) toteuttaman arviointipolitiikan osalta. Vuosikymmenten saatossa tämä politiikka on omaksunut varsin erilaisia muotoja (tarkastustoimintaa, kehittämistä, kokeiluja, arviointia ja informaatio-ohjausta), joten on syytä aloittaa avaamalla hieman aiheeseen liittyvää käsitteistöä.

Ensimmäiseksi on hyvä panna merkille, että jonkinlaista arviointitoimintaa on Suomessa

harrastettu jo vuosikymmeniä, mutta julkishallinnon keskeiseksi osatekijäksi varsinainen *arviointi* (evaluation) tuli vasta 1980-luvun lopulla (tai viimeistään 1990-luvun alussa) (Ahonen, P., Virtanen & Uusikylä 2002, 47-51; Virtanen 2007, 13). Tämä nykypäivän arviointi liittyy edellä mainitun uuden julkishallinnon tulos- tai informaatio-ohjauksen ohjelmaan sekä toisaalta myös niin sanottuun arviointitutkimusliikkeeseen. Uusi julkishallinto on esitelty jo edellä, mutta arviointitutkimusliikkeeseen en ole vielä viitannut. Siitä voi mainita sen verran, että se näkee julkisen sektorin tulosvelvollisena toimialana, jonka toiminnasta pitää kerätä tietoa niin, että yhteiskunnan resurssit voidaan hyödyntää järkevämmin ja vastuullisemmin. (Virtanen 2007, 27-28.)

Ritva Jakku-Sihvosen ja Sari Heinosen (2001, 27; ks. myös Jakku-Sihvonen 1996, 55) mukaan *arvioinnilla* tarkoitetaan "poliittiseen ja hallinnolliseen tarkoitukseen suunnattua tiedonhankintaa tietyistä prosessista ja kootun tiedon tulkintaa selvästi määriteltuihin arvoihin ja/tai prosesseille asetettuihin tavoitteisiin perustuen". Arvioinnilla pyritään muodostamaan kokonaiskuva jonkin prosessin hyvistä ja huonoista puolista sekä sen hyödyistä ja haitoista.

Arvioinnin kohteena voivat olla esimerkiksi julkiset laitokset, poliittiset päätökset tai poliittiset ohjelmat, joita voidaan arvioida useasta eri näkökulmasta. Näkökulmia voivat olla muun muassa ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttaminen, muut mahdolliset seuraamukset sekä toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja tehokkuus (Vedung 2000, 35-86). Arviointia voi suorittaa myös monessa eri vaiheessa toimintaa: ennen toimintaa toteutettavassa etukäteisarvioinnissa, toiminnan aikana toteutettavassa jatkuvassa arvioinnissa, ja toiminnan jälkeen toteutettavassa jälkikäteisarvioinnissa (Virtanen 2007, 23).

Tämän tutkimuksen tutkimuskohteena oleva peruskoulujen otospohjainen arviointimalli kuuluu nimenomaan tähän arviointikulttuuriin. Tarkemmin ottaen se on rakennettu peruskoulujen jatkuvaa arviointia varten (ks. esim. OPH 1998a, 11; OPH 1998b, 57). Suoritettavat arvoinnit voivat olla joko tila-arviointeja (esim. peruskoulujen alueellinen tasa-arvoisuus), teema-arviointeja (vaihtuvat teemat, esim. tapakasvatus) tai oppimistulosarviointeja (yleensä matematiikka ja äidinkieli) (Jakku-Sihvonen 2002). Tutkimukseni kannalta suurimman mielenkiinnon kohteena ovat otospohjaiset oppimistulosarvoinnit, joiden vuoksi päättökokeita ja koulu-rankingeja ei Suomessa ole.

Vaikka tällainen arviointitoiminta on uutta, Suomessa oltiin ennen 90-lukuakin oltu jo kiinnostuneita yhteiskuntasuunnittelua ja poliittista päätöksentekoa tukevasta tutkimustiedosta (Ahonen, P. et al 2002, 47-48). Peruskoulujen osalta toiminnan *kehittäminen* oli ollut keskeinen tavoite heti peruskoulujärjestelmän alkuajoista lähtien (Laukkanen 1998, 92-93). Tällöin tähän pyrittiin mm. erilaisten kokeilujen (Laukkanen 1998, 68-70), koulutarkastuksien ja kansainvälisen tutkimusyhteistyön kautta (Jakku-Sihvonen & Heinonen 2001, 11-12). Varsinainen hallinnollinen ohjaus tapahtui kuitenkin informaatio-ohjauksen sijaan keskeisesti normi-, sisältö- ja talousohjauksen kautta (ks. VATT 2009, 17-18).

2.1.2.1 Ensimmäiset vuosikymmenet

Jäsenän tämän arviointitoiminnan historiaa käsittelevän osion ensisijaisesti opetustoimen keskushallinnon arviointiajattelun kehitystä tutkineen Reijo Laukkasen (1998) väitöskirjan varaan, jossa hän jakaa peruskoulujärjestelmän ajan arviointiajattelun kolmeen vaiheeseen: keskusjohtoisuuden kausi (1972-1985), keskushallinnon etääntymisen kausi (1985-1991) ja keskushallinnon uudelleen aktivoitumisen kausi (1991-). Käyn läpi kaksi ensimmäistä kautta tässä alaluvussa; seuraavassa alaluvussa otan otospohjaisen arviointimallin syntyyn eniten liittyvän kolmannen kauden tarkempaan käsittelyyn. Laukkasen tutkimustulosten lisäksi nostan tarpeen mukaan esiin myös muita aiheen kannalta merkittäviä asioita kuten tiettyjä arviointitoiminnan kehittymiseen liittyviä keskeisiä julkaisuja sekä esimerkiksi arviointiin liittyvien koulutusindikaattorien kehittymistä.

Peruskoulun arviointitoiminta alkoi Laukkasen (1998, 92-93, 142-143) muotoilun mukaan "keskusjohtoisuuden kaudella" (1972-1985), jolloin toimintatavat liittyivät olennaisesti suunnitteluvaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan periaatteisiin. Tällöin valtionhallinto kokosi muun muassa erilaisia kehittämissuunnitelmia, joiden perusteella peruskouluja pyrittiin kehittämään, mutta itse arviointi nähtiin enemmän oppilasarviointina ja palautteen keräämisenä kuin todellisena ohjausmekanismina. Varsinaista evaluaatiopolitiikkaa tai -strategiaa ei valtionhallinnon tasolla laitettu käytäntöön.

Yksi merkittävimmistä koulujen arviointiin ja kehittämiseen liittyvistä koulutuspoliittisista toimista keskusjohtoisuuden kaudella oli kokeilutoiminta, jota harrastettiin laajasti 1970-luvulla (Laukkanen 1998, 68, 92). Laukkasen (1998, 69-70) mukaan kokeilujen tehtävinä voi katsoa olleen "kehittäminen, sitouttaminen ja toimeenpaneminen". Kokeilut tarjosivat

keskushallinnolle keinon puuttua koulutusjärjestelmän ongelmiin ja kehittää opetuksen järjestämismalleja. Esimerkiksi moni pedagoginen uudistus vietiin läpi kokeilutoiminnan kautta, mikä johtui toisaalta olennaisesti myös tiukan opetussuunnitelman asettamista rajoitteista.

Ajan konkreettisinta arviointitoimintaa harjoittivat lääninhallituksen koulutarkastajat, joilla oli alun perin laajat toimivaltuudet (Laukkanen 1998, 77). Tarkastajien tehtävä oli mm. ohjata ja valvoa kouluhenkilökunnan työtä kiinnittäen huomiota kaikkeen koulujen taloudellisuudesta opetuksen pedagogisuuteen asti. Tarkastajat arvioivat kouluissa niin johtamiskäytäntöjä, oppitunteja kuin oppilaitakin, ja palautetta annettiin sekä suullisesti että kirjallisesti. (Lyytinen & Anttila 2005, 228-229.)

1980-luvun alussa tarkastustoimintaa lähdettiin kehittämään erityisesti ohjauksen ja arvioinnin suuntaan, mutta toiminta alkoi hiipua 90-luvun lähestyessä (Lyytinen & Anttila 2005, 230-231). Reijo Laukkanen (1998, 78) ja erityisesti Heikki Lyytinen ja Pirkko Anttila (2005, 231) toteavatkin, että tarkastustoiminta ei koskaan muodostunut merkittäväksi perustaksi koulutuspoliittiselle päätöksenteolle. Paikallistasolla se tuotti parhaimmillaan hyödyllistä tietoa kuntien koulutoimille, mutta toisaalta se koettiin kouluissa enemmän nimenomaan tarkastuksena kuin varsinaisena kehitystoimena.

Tarkastusten ja kokeilujen lisäksi keskushallinto rahoitti keskusjohtoisuuden kaudella kouluja koskevaa tutkimustoimintaa yliopistoissa ja järjesti erilaisia kehittämisprojekteja (Laukkanen 1998, 70-73). Yksi näistä kehittämisprojekteista oli nimenomaan evaluaatioprojekti (1975-77), mikä on tutkimusaiheeni kannalta mielenkiintoista, mutta Laukkasen (1998, 74-76) mukaan projekti ei kuitenkaan ehtinyt tuottaa laajempia seuraamuksia, koska se loppui nopeasti ulkopuolisen vastustuksen sekä mahdollisesti heikon johtamisen vuoksi.

Mielenkiintoisemmaksi projektiksi nouseekin koulukoetoiminta, jota toteutettiin jonkin aikaa peruskoulun alkuaikoina (vuoteen 1976 asti). Tällöin kasvatustieteiden tutkimuslaitos suunnitteli projektia varten koulukokeita, joiden avulla oppimistuloksia pystyttiin seuraamaan ja vertailemaan niin paikallistasolla kuin keskushallinnossakin. (Laukkanen 1998, 78-81; Välijärvi, Linnakylä & Kupari 2005, 218-219.) Lienee syytä panna merkille, että suunnittelutoiminnassa oli mukana myös *Vilho Hirvi* (Laukkanen 1998, 80), joka tuli

myöhemmin toimimaan otospohjaisen arviointimallin muodostaneen Opetushallituksen pääjohtajana otospohjaisen arviointimallin synnyn aikana.

Koulukokeita ei kuitenkaan koskaan ulotettu valtakunnallisiksi ja ne lopetettiin vain muutaman vuoden toteutuksen jälkeen. Laukkasen (1998, 81-82; ks. myös Välijärvi et. al 2005, 219) mukaan taloudellisten resurssien puute oli merkittävä syy toiminnan lopettamiseen, mutta toisaalta toiminnan vaikeus ja keskushallinnon valmistautumattomuus lienevät myös vaikuttaneen asiaan. Laukkanen (1998, 82) kuitenkin toteaa, että "yhteiset kokeet olisivat periaatteessa istuneet 1970-luvun valtiokeskeiseen koulun kehittämislinjaan". Hän nostaa esille ajatuksen, että jos rahaa olisi ollut käytössä enemmän, Suomessa oltaisiin mahdollisesti voitu päätyä toisenlaiseen arviointipolitiikkaan koulukokeiden suhteen.

70-luvun kuluessa Suomessa heräsi myös ajatus yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisen tarkkailusta sosiaali-indikaattorien avulla (OECD kehitteli vastaavanlaisia indikaattoreita samalla vuosikymmenellä) (Varjo & Kauko 2008, 151; Laukkanen 1998, 84). Janne Varjon ja Jaakko Kaukon (2008, 153-154) mukaan indikaattoreilla oli vahva kytkös tasa-arvon eetokseen ja ne nähtiin rationaalisena suunnittelutyökaluna, jota valtionhallinto voisi hyödyntää. Varjon ja Kaukon (emt.) mukaan indikaattorit kohtasivat kuitenkin pian mm. suunnitteluvaltion ongelmiin liittyvää kritiikkiä ja myös keskitetty yksityiskohtainen normiohjaus nakersi niiden käyttökelpoisuutta. Näin niiden kehittytoiminta hiipui pois jo 70-luvun puolessa välissä eivätkä ne ehtineet johtaa konkreettisiin seurauksiin.

70-luvun kehitystoimet eivät kuitenkaan kaikki olleet susia. Laukkanen (1998, 84-92) nostaa esiin kolme esimerkkiä siitä, miten Kouluhallitus hyödynsi peruskouluista saatavaa arviointitietoa keskusjohtoisuuden kaudella. Vahvasti koulukokeista saatavaan tietoon perustunutta perusoppiainesprojektia käytettiin opetussuunnitelman täsmentämiseen, kokeilutoimintaan osallistuneen kouluväen asiantuntemusta käytettiin opettajien täydennyskoulutusaineistojen laatimiseen, ja vuonna 1978 Kouluhallituksen suunnittelema peruskoulun kehittämisohjelma perustui vahvasti koulukokeista ja tutkimuksista saatuun tietoon. Kouluhallinnon toteuttamalla tiedonkeruilla oli siis ilmeisesti jonkinlaista vaikutusta peruskoulujen toimintaan jo 1970-luvulla.

Mielenkiintoista kyllä mainittuun kehittämisohjelmaan kuului vuonna 1979 tehty koulusaavutusmittaus, joka suoritettiin *otospohjaisesti* (Laukkanen 1998, 91) (vaikka alkuperäisen suunnitelman sanamuoto kieli Laukkasen [emt.] mukaan yhteisistä kokeista). Tutkimuksessa mukana ollut Raimo Konttinen (1982) selvittää tutkimusraportissa otospohjaisen mittaamisen metodologista pohjaa, mutta valitettavasti perusteluja otospohjaisen ratkaisun valinnalle ei kerrota. Nähdäkseni keskeinen syy lienee kuitenkin ollut se, että otospohjainen aineisto koettiin tarpeellisen tiedon keräämisen kannalta riittäväksi (ks. Konttinen 1982, 3-5). Tutkimuksessa arvioitiin opetussuunnitelman tavoitteiden toteutumista keskeisimmillä osa-alueilla; tulokset nähtiin vähintään tyydyttävänä, monilta osin jopa hyvinä (Välijärvi et. al 2005, 220-221; ks. myös Brunell, Konttinen, Kupari, Kärkkäinen & Vähäpassi 1982).

Siirryttäessä 1970-luvulta 1980-luvulle keskusjohtoinen toiminta ajautui enenevässä määrin kyseenalaiseksi, kuten edellisessä peruskoulujen historiaa käsittelevässä osiossa kävi jo ilmi. Laukkasen (1998, 141) mukaan siirryttiin "keskushallinnon etäältä ohjauksen" kaudelle (1985-91). Kehittämistyö ohjattiin pääosin kuntiin ja kouluihin, ja keskushallinto vetäytyi etsimään uusia toimintatapoja. Tulosjohtamisajattelua tuotiin sisään Kouluhallitukseen ja koulutoiminnan arviointia pohdittiin. Laukkanen (1998, 116) kuitenkin toteaa, että uudistuksia ei tässä vaiheessa juuri saatu aikaan tulosjohtamisajattelun ollessa lapsenkengissä ja arviointiajattelun jäädessä lähinnä retoriikan tasolle.

Arviointitoimintaa joka tapauksessa suunniteltiin Laukkasen (1998, 102-105) mukaan läpi koko 80-luvun jälkimmäisen puoliskon. Arviointia pohdittiin Kouluhallituksessa kolmen työryhmän voimin (1984, 1986 ja 1988), ja esille nousi etenkin tarve opetustoimen ja koulutusjärjestelmän tuloksellisuuden seuraamisesta. Jo ensimmäinen työryhmä (1984) toi Laukkasen (emt. 102-103) mukaan tuloksellisuuden arvioinnin keskeisesti esiin. Ryhmä halusi, että arviointitoiminta keskittyisi nimenomaan koulutuksen suoriin vaikutuksiin. Toinen työryhmä (1986) katsoi muun muassa, että kouluja olisi tärkeä valvoa ja pitää silmällä, mutta toisaalta heidän kaavailema toimintastrategia liittyi olennaisesti myös koko koulujärjestelmän kehittämiseen. Kolmas työryhmä (1988) puolestaan toteutti itse jo jonkinlaista arviointia.

Myös Opetusministeriö lähti mukaan arviointipolitiikan kehittämiseen 80-luvun lopulla

OECD:n uuden indikaattoriprojektin herättämänä (Varjo & Kauko 2008, 155; ks. myös OPM 1990). Aiheen käsittelyä varten perustettiin vuonna 1988 työryhmä, joka tarkasteli koulutuksen arviointia eri tasoilla ja ehdotti kokeiluluonteisen arviointitoiminnan käynnistämistä vuosina 1990-96 (ks. OPM 1990). Lisäksi se linjasi muun muassa seuraavaa: "Työryhmä ei pidä arviointia itsetarkoituksellisenä toimintana eikä se myöskään ensisijaisesti tähtää koulutuksen ja sen eri osapuolten toiminnan viranomaisvalvontaan. Sen keskeinen tarkoitus on luoda perustaa koulutuksen päämäärätietoiselle avoimelle kehittämiselle." (emt. 30) Vaikuttaa siltä, että uuden ajan arviointi haluttiin heti kytkeä perinteiseen kehittämistavoitteeseen. Työryhmä ehdotti myös asiantuntijaryhmän perustamista arviointimenettelyjen kehittämistä varten (emt. 69-71), mutta Laukkasen (1998, 114) mukaan nämä suunnitelmat olivat ristiriidassa silloin suunnitteilla olleen Opetushallituksen toimenkuvan kanssa, joten ne eivät toteutuneet käytännössä. Tästä huolimatta Laukkanen (1998, 114-115) pitää työryhmän toimintaa merkittävänä avauksena arvioinnin kehittämisessä, koska se oli ensimmäinen kerta, kun koko koulutusjärjestelmää koskevaa arviointia tarkasteltiin keskushallinnon poliittisessa osassa; tämä toi Opetusministeriön "tietoisemmaksi arvioinnin tehtävistä ja sen käytön mahdollisuuksista toimintapolitiikan perustelemissa" (emt. 115).

Myös Varjo ja Kauko (2008, 155) pitävät työryhmää merkittävänä. He katsovat sen olleen lähtölaukaus uusien koulutusta koskevien indikaattorien kehittämiselle. Mielenkiintoista kyllä he huomauttavat myös, että työryhmän raportissa huokui kaikuja 70-luvun suomalaisista indikaattorihankkeista: "kansallinen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa sekä skeptisyys kansainvälisiä malleja kohtaan" (emt. 157; ks. myös OPM 1990, 26-28). Toisin sanoen OPM:n työryhmä halusi suomalaisen arviointijärjestelmän suomalaisiin tarpeisiin. Luotiinkohan tässä jo pohjaa 90-luvun kompromissiuudistuksille, ja ehkäpä myös peruskoulujen otospohjaiselle arviointimallille?

2.1.2.2 1990-luku ja siirtyminen arvioinnin aikaan

90-luvulla poliittinen ilmapiiri oli muodostunut muutokselle otolliseksi ja siirryttiin mietintöjen ja muistioiden laadinnasta toteutukseen. Laukkasen (1998, 141) nimitystä käyttäen siirryttiin "keskushallinnon uudelleen aktivoitumisen kaudelle" (1991-). Muutoksen suunta oli kohti informaatio-ohjausta, tulosjohtamista ja tuloksellisuuden arviointia (Laukkanen 1998, 138, 141). Laukkasen (1998, 120) mukaan "arviointitoimintaan kohdistui jälleen suuria odotuksia - - ensimmäisen kerran sitten 1970-

luvun alun".

Uusi ajattelutapa edellytti uusia käytäntöjä, ja näin ollen vanhat koulutuksen arviointijärjestelmät purettiin pois heti 90-luvun alussa. Opetustoimen suorittama tarkastustoiminta, lääninhallitusten tarkastustoiminta ja oppimateriaalien ennakko-tarkastukset lakkautettiin kokonaan (Jakku-Sihvonen 2002, 62). Lisäksi koulutuksen hallintorakenteita uudistettiin, ja Kouluhallitus yhdistettiin Ammattikasvatushallituksen kanssa uudeksi Opetushallitukseksi, jonka lakisääteiseksi tehtäväksi määriteltiin "vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä" (Laki 182/91). Opetushallituksesta tuli näin uusi kouluja arvioiva organisaatio Suomeen, jonka päävastuualueisiin sisällytettiin arvioinnit (joiden perusteisiin tosin myös Opetusministeriö otti kantaa) ja opetussuunnitelmat (Laukkanen 1998, 125) – toisin sanoen informaatio- ja sisältöohjaus. Sen ensimmäisenä puheenjohtajana toimi Vilho Hirvi (1.5.1991–31.12.1994), jota seurasivat sittemmin 90-luvulla Rauno Jarnila (1.1.1995–31.3.1995) ja Jukka Sarjala (1.4.1995–31.12.2002).

Palaan kuitenkin vielä hetkeksi Kouluhallitukseen. Lienee nimittäin syytä mainita, että vuonna 1990 ennen Opetushallituksen perustamista se ehti käynnistää vielä toisen (vuoden 1979 jälkeen) *otospohjaisen* arviointitutkimuksen Suomen koulutuksen tilasta (ks. Brunell & Kupari 1993).⁴ Tämä on pantava erityisesti merkille, koska sen myötä on selvää, että Suomessa oli ollut jonkinlaista perinnettä otospohjaisesta tutkimuksesta jo ennen Opetushallituksen julkaisemaa otospohjaista arviointimallia. Voisiko olla, että Opetushallitus jatkoi vuonna 1995 vain siitä, mihin Kouluhallitus oli muutamaa vuotta aikaisemmin jäänyt?

Tämä selvinnee tutkimuksen kuluessa, mutta jatketaan vuodesta 1991, jolloin Opetusministeriö lähti antamaan suuntaa suomalaisen koulutuksen arviointi- ja kehittämistoiminnalle julkaisemallaan viisivuotisella kehittämissuunnitelmalla ("Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämis suunnitelma vuosille 1991–1996", OPM 1991). Suunnitelma rakentui ajan hengen mukaisesti varsin uusliberalistiseksi. Esimerkiksi Varjo (2007) katsoo väitöskirjassaan sen olleen yksi

4 Tutkimuksessa selvitettiin opetussuunnitelman tavoitteiden toteutumista. Koulutuspoliittisen mielenkiinnon kohteena oli tasokurssien poistamisen vaikutus oppimistuloksiin. (Väljärvi, Linnakylä & Kupari 2005, 221; ks. myös Brunell & Kupari 1993.)

"kilpailukykyvaltion koulutuspolitiikan keskeisistä" dokumenteista. Sen keskeiset teemat liittyivät Varjon (2007, 110-111) mukaan erityisesti "yksilöllisyyden vaatimuksen edellyttämien olosuhteiden luomiseen sekä opetustoimen tehokkuuden lisäämiseen", ja esimerkiksi vanha käsitys tasa-arvosta sai väistyä lähes kokonaan yksilöllisyyttä ja valinnanvapautta korostavan puhetavan tieltä. Tämän lisäksi kehittämissuunnitelma vahvisti informaatio-ohjaukseen liittyvän tavoitteen, jonka mukaan normiohjaus tuli korvata tavoitteilla, seurannalla ja arvioinnilla (OPM 1991, 30). Myös arvioinnin käsite itsessään sai Varjon (2007, 111) mukaan uutta strategisempaa sisältöä: "Koulutuksen ja etenkin yksittäisten oppilaitosten todellisen tuloksellisuuden selvittämiseksi kehitetään sekä valtakunnallisia että oppilaitosten itsearviointiin perustuvia arviointimenetelmiä ja tuloksellisuuden mittareita. Koko koulujärjestelmän toimivuutta, sen rakennetta ja sisältöä arvioidaan sekä määrällisesti että laadullisesti." (OPM 1991, 31) Laukkasen (1998, 122) mukaan kehittämissuunnitelma oli poliittisesti merkittävä, koska se velvoitti opetusviranomaiset hyvin selkeästi arviointien tekemiseen, ja lisäksi se antoi keskushallinnolle toimivallan "kontrolloida kuntien koulutoimen tuloksellisuutta arviointitoiminnan avulla".⁵

Varjo (2007, 112-114; ks. myös OPM 1991, 36) huomauttaa, että kehittämissuunnitelmasta on havaittavissa myös taloudellisen laman vaikutuksia. Toiminnan tehostaminen ja taloudellisuus nousivat niin keskeisiksi kehittämisen lähtökohdiksi kuin normatiivisiksi arviointikriteereiksin. Lisäksi kehittämissuunnitelmaa korjattiin Varjon (emt.) mukaan vielä tiukemmalle säästölinjalle vuonna 1993 heikkona jatkuneen taloudellisen tilanteen vuoksi. Tehostamista ja yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia haluttiin tällöin viedä vieläkin pidemmälle.

Opetushallitus aloitti Opetusministeriön kanssa samoilla linjoilla räväkällä julkaisullaan "Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi" (OPH 1992), joka on nostettu esiin jopa kaikkein uusliberalistisimmin orientoituneena julkaisuna suomalaisen kouluhallinnon saralla (ks. Ahonen 2003, 184; ks. myös Kettunen, Jalava, Simola & Varjo 2012, 49). Opetushallitus (1992, 11) tunnusti peruskoulun aikaisemman tasa-arvon tavoitteen koulutuksen saavutettavuuden ja laajentumisen kannalta merkittäväksi, mutta

⁵ Myös Kouluhallitus oli ottanut kantaa kyseiseen suunnitelmaan vuotta aiemmin. Kouluhallitus totesi Laukkasen (1998, 120-122) mukaan, että tulosarvioinnin menetelmien kehittäminen ja arviointi olivat nousseet sen toiminnan keskeisiksi painoalueiksi, ja katsoi, että erityisesti laatuun pitäisi kiinnittää huomiota tulevaisuudessa.

jatkoi, että "yhteiskunnallinen muutosvauhti on ollut niin kova, että koulutuksen kehittäminen on jälleen uusien vaatimusten edessä". Tasa-arvon tavoitetta lähdettiin korvaamaan uudella yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia korostavalla näkemyksellä (emt. 13). Tämän lisäksi koulujen tulosvastuullisuutta korostettiin, ja koulutoimen uudeksi ohjausjärjestelmäksi visioitiin taloudellisia kannustimia (emt. 20). Varjo (2007, 117) summaakin rakenneohjelmaa seuraavasti: "Rakenneohjelman hahmottelema koulutusjärjestelmä toimisi hyvin vähällä normatiivisella sääntelyllä ohjautuen valitsemisen mekanismin, aikaisempaa managerialistisemmän johtamistavan sekä tulosten mittaamisen ja vertailun välityksellä - - ". Vaikuttaa siis siltä, että sekä Opetusministeriö että Opetushallitus olivat 90-luvun alussa omaksuneet vahvasti uusliberalismiin ja uuteen julkishallintoon liittyvää retoriikkaa ja tavoitteita.

Rakenneohjelman tuottamisen lisäksi Opetushallitus pyrki omaksumaan myös itseään koskevia tulosohtauksen periaatteita. Opetushallitus ja Opetusministeriö alkoivat sopia keskinäisiä tulossopimuksia, joissa sovittiin Opetushallitukselta edellytettävästä toiminnasta ja sen rahoituksesta. (Laukkanen 1998, 124.) Tämän seurauksena Opetushallitus ryhtyikin koordinoimaan eri toimenpiteitään tulossopimuksen edellyttämien tulostavoitteiden mukaisesti (emt.), mutta pääjohtaja Vilho Hirvi (1995) totesi Opettaja-lehdessä vuonna 1995, että uuden johtamisideologian vieminen rituaaleja pidemmälle ei ollut ollut helppoa: "Olemme oppineet tulosohtauksen kielen ja tekniikoita, mutta emme henkeä. Sovitamme uusiin ilmaisuihin entisiä toimintatapoja."

Joka tapauksessa tulosjohtamisen myötä Opetushallituksen sisäistä päätäntävaltaa hajautettiin alaspäin organisaatiossa ja samalla sitä keskitettiin managerialistisen ajattelutavan mukaisesti. Näin siinä missä entisessä Kouluhallituksessa päätäntävaltaa oli ollut alemmilla tasoilla vähemmän ja eri osastot olivat nojanneet kollegiovetoiseen toimintaan, Opetushallituksessa päätäntävaltaa siirrettiin eri hallintolinjoille, joiden nimenomaisilla johtajilla oli aiempaa enemmän päätösvaltaa. (Laukkanen 1998, 123-124.)

Siirryn seuraavaksi luvun keskeisimpään osaan: Opetushallituksen arviointiajattelun ja -toiminnan kehittymisen kuvaamiseen 90-luvun alussa. Kyse on juuri siitä prosessista, jonka lopputuloksena myös peruskoulujen otospohjainen arviointimalli muodostettiin. Kyseisen kehitysprosessin historiallinen ajanjakso vaikuttaa todella mielenkiintoiselta: uusi julkisjohtaminen tuli voimakkaasti sisään keskushallintoon, ja samanaikaisesti

taloudellinen lama sattui iskemään Suomeen. Esimerkiksi Vilho Hirvi (1996, 3-7) luonnehtiikin kyseistä aikaa "muutoksen ajaksi" ja katsoo toimineensa itse "muutosjohtajana" Opetushallituksessa.

Opetushallituksen sisällä arviointitoiminnan yleiskehittelystä vastasi vuodesta 1992 lähtien yleissivistävän koulutuksen linjalle perustettu arviointiyksikkö (Laukkanen 1998, 129). Yksi ensimmäisistä kehittelyn etenemistä valottavista julkaisuista lienee toimintaa johtaneen Ritva Jakku-Sihvosen artikkeli "Tuloksellisuuden käsite koulutuksen suunnittelun ja kehittämisen näkökulmasta" Aikuiskasvatus-lehdessä vuodelta 1992. Jakku-Sihvonen (1992, 146) esittelee arviointikäsitteistölle seuraavanlaisen rakenteen: tarkoitus on arvioida koulutuksen *tuloksellisuutta*, joka koostuu *tehokkuuden*, *taloudellisuuden* ja *vaikuttavuuden* ulottuvuuksista. Tehokkuudella tarkoitetaan opetustoimen ajallista ja rakenteellista optimaalisuutta yksilön ja yhteiskunnan kannalta: "keskeisiä seikkoja ovat koulutusjärjestelmän rakenteen joustavuus, toimivuus ja aika" (emt.). Taloudellisuudella tarkoitetaan resurssien mahdollisimman järkevää käyttöä, ja siinä otetaan huomioon opetustoimen kaikki kustannukset (emt. 147). Vaikuttavuus puolestaan tarkoittaa koulutuksen yksilöllisen ja yhteiskunnallisen tehtävän täyttymistä (emt. 146). Yksilötasolla tarkastellaan persoonallisuuden kehitystä ja *oppisaavutuksia*; yhteisötasolla tekijöitä kuten miten hyvin koulutus palvelee työelämän ja kulttuurin kehittymisen tarpeita (emt. 146).

Jakku-Sihvonen (1993) esittelee samaiset käsitteet myös koulutuksen tuloksellisuuden arviointia käsittelevän (helmikuussa 1992 pidetyn) seminaarin pohjalta kootussa teoksessa "Koulun tuloksellisuuden arviointi" (Hämäläinen, Laukkanen & Mikkola 1993). Itse seminaarissa oli mukana yli sata kouluelämän vaikuttajaa ja Opetushallitus oli yksi sen järjestäjistä (emt.), joten vaikuttaa siltä, että käsitteet tulivat hyvin laajalti kouluväen ja Opetushallituksen keskeisten toimijoiden tietoisuuteen jo varhain vuonna 1992. Teoksessa on myös kauttaaltaan havaittavissa se, että koulujen tuloksellisuuden arviointi ja koulutoimijoiden itsearviointi koettiin laajalti tärkeiksi normiohjausta korvaaviksi ohjaus- ja kehittämismekanismeiksi koulutuksen saralla (ks. Hämäläinen, Laukkanen & Mikkola 1993).

Opetushallituksessa toiminut ylijohtaja Aslak Lindström (1993, 22) vahvisti Opetushallituksen järjestämässä seminaarissa 18.-19.1.1993, että "Opetushallitus on

asettanut omiksi opetustoimen tuloksellisuuden kriteereikseen koulujärjestelmän tehokkuuden, opetuksen vaikuttavuuden ja toiminnan taloudellisuuden". Tämä käy ilmi seminaarista julkaistussa dokumentissa "Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä" (OPH 1993), jossa käsitteet ovat kautta linjan laajasti esillä. Tämän lisäksi uuden tulosajattelun, arviointitoiminnan, itsearviointin kehittämisen ja koulutuksen taloudellisuuden tärkeyttä painotetaan dokumentissa toistuvasti.

Hannu Simolan (1995, 297) mukaan samoja käsitteitä (tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus) käytettiin myös uuden opetussuunnitelman perusteiden valmistelun yhteydessä hahmotellussa arvioinnin rakennemallissa vuonna 1993. Käsitteiden arviointitoimintaa koskeva sisältö oli pitkälti samanlainen kuin Jakku-Sihvosen artikkelissa (1992), joskin niitä oli nähdäkseni kehitelty jonkin verran pidemmälle. Hahmoteltu malli ei kuitenkaan sisältynyt vuoden 1994 opetussuunnitelman lopulliseen versioon (ks. POPS 1994).

Muutamat tutkijat (ks. esim. Varjo & Kauko 2008, 157; Simola, Varjo & Rinne 2010, 289) ovat panneet merkille, että kyseiset käsitteet liittyvät olennaisesti juuri uuden julkisjohtamisen puhetapaan: termit taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus ovat suomennoksia uuden julkisjohtamisen 3E-periaatteen avaintermeistä economy, efficiency ja effectiveness (ks. Lähdesmäki 2003, 65–69). Ainakin joitakin uuden julkisjohtamisen periaatteita omaksuttiin siis ilmeisesti myös Opetushallituksen arviointikäytänteitä koskevassa ajattelussa heti alusta alkaen.

Arviointia koskevien käsitteiden lisäksi Jakku-Sihvonen katsoo myös Aikuiskasvatuslehden artikkelissaan (1992, 145), että arviointia tulisi tehdä nimenomaan koulujen kehittämistarkoituksessa – ei pelkästään johtamisen vuoksi. Mielenkiintoista kyllä kehittämispyrkimys toistetaan myös "Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä" -dokumentin (OPH 1993, 3) johdannossa: "Tänä päivänä haluamme arvioinnin avulla luoda perustaa koulutuksen ja koulun päämäärätietoiselle ja avoimelle kehittämiselle". Samoin "Koulun tuloksellisuuden arviointi" -teoksen (Hämäläinen, Laukkanen & Mikkola 1993) esipuheessa: "Yhteistä kaikille artikkeleille on se, että tuloksellisuuden arviointia ei haluta nähdä teknisenä suorituksena, josta selvittää joillakin temppuvalikoimilla. - - Kun arviointi toteutuu kouluhallinnon, koulun, oppilaan, vanhempien ja lähiyhteisön vuorovaikutuksena, on luotu hyvät edellytykset koulutuksen

laadun kehittämiseksi." Myös pääjohtaja Vilho Hirvi (1993) vahvistaa kehittämispyrkimyksen keskeisyyden samaisessa teoksessa. Vaikuttaa siis siltä, että Opetushallituksessa linjattiin myös jotain uudesta julkisjohtamisesta poikkeavaa: arviointia suunniteltiin toteutettavaksi pääosin kehittämistarkoituksessa, ja esimerkiksi uuteen julkisjohtamiseen keskeisesti liittyvästä kilpailuttamisesta ei oikeastaan esiinny mainintoja. (Lisäksi arviointia haluttiin toteuttaa myös päätöksenteon tueksi [ks. esim. Laukkanen 1998, 138].)

Näistä huomioista voinee vetää sellaisen johtopäätöksen, että Opetushallituksessa oli syntynyt jonkinlainen konsensus arviointiin liittyvistä käsitteistä (tuloksellisuus, tehokkuus, taloudellisuus, vaikuttavuus) ja arvioinnin keskeisimmästä tarkoituksperästä (koulutuksen kehittäminen) jo vuosina 1992-93. Otopohjaisesta arvioinnista tai sen periaatteellisesta vastakohdasta eli yhteisistä päätökkeistä ei sen sijaan vastaavanlaisia laajoja kannanottoja löydy. Opetushallituksen opetusneuvos Reijo Laukkanen (1993, 61-62) tosin toteaa "Koulun tuloksellisuuden arviointi" -teoksessa (Hämäläinen, Laukkanen & Mikkola 1993), että " - - pitää myös selvittää koulukoe-toiminnan järjestämisen tarvetta. Peruskoulun yhteisiä kokeita kehitetään jo vuotta 1993 varten." Tämän aiheen osalta tilanne vaikuttaa siis olleen huomattavasti avoimempi.

Arviointitoimintakin lähti Opetushallituksessa käytännössä liikkeelle jo tällöin (ks. esim. Jakku-Sihvonen & Blom 1994), mutta virallista arviointimallia lähdettiin kehittämään vasta vuoden 1994 alussa asetetussa "Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin metodisen kehittämisen projektissa" (ARMI-projekti). Kyseinen projekti on juuri se, jossa otospohjainen arviointimalli muodostettiin. Projektin tehtävänä oli "opetustoimen arviointistrategian ja painoalueiden, indikaattorikuvausten ja arviointikriteeristön sekä tietotarvekuvauksen tuottaminen" (OPH 1995, 7). Projektin puheenjohtajana toimi *Ritva Jakku-Sihvonen*, jonka lisäksi muita projektityöhön osallistuneita henkilöitä⁶ mainitaan 14 (OPH 1995).

Projektin tuloksena julkaistiin vuonna 1995 dokumentti "Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli" (OPH 1995). Siinä todetaan arviointitiedon herättävän niin poliittisten

⁶ Kuriositeettina voi panna merkille, että yksi näistä henkilöistä oli Matti Kimari, joka oli ollut mukana myös Opetusministeriön Koulutuksen tuloksellisuuden arviointia (OPM 1990) käsitelleessä työryhmässä vuosina 1988-90.

päättäjien kuin kansalaistenkin kiinnostuksen, ja huomautetaan informaatio-ohjaukseen siirtymisen lisänsen arviointitoiminnan tarvetta (emt. 7). Arvioinnilla kerrotaan tarkoitettavan "tarkasteltavan kohteen tai toiminnan tulkinnallista analyysia ja toiminnan tuottaman hyödyn tai arvon määrittämistä" (emt. 8). Arviointia kaavaillaan toteutettavaksi kaikilla tasoilla (valtakunnallinen taso, aluetaso, kuntataso, oppilaitos, opettaja ja oppilas), joista Opetushallitus itse ottaa tehtäväkseen valtakunnallisen tason arvioinnit (emt. 9-11).

Arviointityön lähtökohdaksi määritellään jo vuosina 92-93 paljon esillä ollut *kehittäminen*: "Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnissa on opetushallituksen tehtäväksi määritelty ajantasaisen ja valtakunnallisesti tarpeellisen arviointitiedon tuottaminen koulutuksen kehittämisen tarpeisiin." (emt. 14) Toiseksi keskeiseksi lähtökohdaksi annetaan valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon palveleminen (emt. 14). Jakku-Sihvosen vuonna 1992 (ks. Jakku-Sihvonen 1992) ensimmäisen kerran esittelemät arvioinnin keskeiset käsitteet sisällytetään malliin tutuksi tullessa muodossaan (tuloksellisuus, joka koostuu tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta) (OPH 1995, 16). Myös niiden määritelmät muistuttavat hyvin pitkälti Jakku-Sihvosen (1992; 1993) edellisinä vuosina esittämiä muotoiluja. Mallissa ne on kuitenkin saatu operationalisoitua määrällisiksi ja laadullisiksi *indikaattoreiksi* (yht. 18 kpl) kuten "koulutustarjonta" (tehokkuus), "oppimistulosten saavuttaminen" (vaikuttavuus) ja "koulutusresurssien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus" (taloudellisuus) (OPH 1995, 17-34).

Arvioinnin menetelmiä koskevassa osiossa listataan useita arvioinnin aineistolähteitä kuten tilastot, asiantuntijalausunnot ja tutkimukset sekä useita arvioinnin tiedonhankintamenetelmiä kuten testit, kyselylomaketutkimukset ja haastattelututkimukset (emt. 35-37). Samassa yhteydessä linjataan *päätös peruskoulujen otospohjaisesta arvioinnista*: "Koulusaavutuskokeiden ja valtakunnallisten kokeiden tulosten arviointi perustuu yleensä otantaan"; "**Päätökokeilla** tarkoitetaan kypsyyskoetta, joka on kaikille kyseisen koulumuodon opiskelijoille tarkoitettu koe. Näiden käyttöön liittyy monia ongelmia, mistä syystä niitä ei tulla soveltamaan koko ikäluokan peruskoulutuksessa." (emt. 36-37, lihavointi alkuperäinen)

Varsinaisia suoria perusteluja päätökokeiden torjumiselle ja otospohjaisen ratkaisun valitsemiselle ei mallissa anneta. Vaikuttavuusarvioinnin esittelyn yhteydessä todetaan epämääräisesti tuloksiin kohdistuvista standardeista: "Painavampia päätökokeita

vastustavia perusteluja ovat esittäneet ne, jotka pelkäävät standardien vaikuttavan kielteisesti opetuksen luovuuteen ja yksilölliseen vapauteen tavoitteiden ja toimenpiteiden tulkinnassa ja suunnittelussa. Koko ikäluokan päättökokeilla saattaa olla myös nuoren kannalta pitkäkestoisia eriarvoistavia seurauksia." (emt. 24) Lisäksi vielä edellä todetaan: "Oppilaitosmuotokohtaisten keskiarvojen käyttöä vertailevan arvioinnin pohjana tulee tarkastella kriittisesti." (emt. 15)

Huomionarvoista on, että arviointimalli (ks. OPH 1995) on nähdäkseni selkeästi "vähemmän uusliberalistinen" kuin kolme vuotta sitä ennen julkaistu rakenneohjelma (ks. OPH 1992). Uuden julkisjohtamisen retoriikkaan kuuluvia termejä kuten "asiakas", "laatu" ja "tuloksellisuus" esiintyy kyllä, mutta toisaalta kilpailuttamisesta ei puhuta sanallakaan, ja nähdäkseni jonkinlaista "humanistista retoriikkaa" esiintyy huomattavan paljon. Esimerkiksi arvioinnin näkökulmiksi esitellään humanistinen, emansipatorinen, taloudellinen ja tuloslähtöinen näkökulma (tässä järjestyksessä), ja jälkimmäisestä todetaan vain: "*ahtaasti* tuloksiin keskittyvässä arvioinnissa kohteena voivat olla joko koulutuksen aikana saadun lisäarvon määrittely tai koulutuksen jälkeisen hyödyn arviointi" (OPH 1995, 12, kursiivi oma). Myös tasa-arvo esiintyy eräässä kohdassa mielenkiintoisessa "egalitaaris-uusliberalistisessa" hybridimuodossa: "Kansallisella tasolla on tärkeää arvioida muun muassa sitä, miten yhdenvertaisia kansalaiset ovat opetustoimen palvelujen asiakkaina." (emt. 9-10) Konkreettisin uusliberalismin kanssa ristiriidassa oleva linjaus on kuitenkin tietysti päättökokeiden torjuminen.

Herää kysymys, miten tällaiseen arviointimalliin päädyttiin kaiken uuteen julkisjohtamisen ja uusliberalismiin liittyneen retoriikan jälkeen (esim. OPM 1991; OPH 1992) porvarihallituksen kaudella opetusministerin ja Opetushallituksen pääjohtajan tullessa molempien oikeistopuolue Kokoomuksesta (ks. Simola, Varjo & Rinne 2010, 292)? Mitä Opetushallituksessa tapahtui vuosina 1992-95, että linja kääntyi tähän suuntaan? Tähän tiivistyy tämän tutkimuksen keskeisin problematiikka.

2.1.2.3 Koonti ja johtopäätökset

Kootusti voi todeta, että peruskoulun ensimmäisinä vuosikymmeninä arviointipolitiikka koostui lähinnä tarkastuksista, tutkimuksista ja kokeiluista, joiden avulla koulutusjärjestelmää pyrittiin kehittämään keskusjohtoisesti. 80-luvun kuluessa varsinainen arviointitoiminta alkoi kuitenkin herättää kiinnostusta, ja toden teolla sitä

lähdettiin toteuttamaan 90-luvulla osana uuden julkisjohtamisen ja informaatio-ohjauksen hallinnollista ajattelutapaa. (ks. esim. Laukkanen 1998.)

90-luvun alkupuoliskon kouluhallinnon arviointitoimintaa käsitelleet julkaisut (OPM 1991; OPH 1992) vaikuttavat varsin uusliberalistisesti orientoituneita. Tästä huolimatta tunnistin varsinaisten arviointien toteutuksesta vastanneen Opetushallituksen arviointiajattelun kehityksessä myös jotain muuta: arviointia kaavailtiin nimittäin toteutettavaksi erityisesti kehittämistarkoituksessa, ja esimerkiksi kilpailuttamisesta ei ole mainintoja. Tämä on ristiriidassa uusliberalismin kanssa, mikä voi nähdäkseni mahdollisesti heijastaa 90-luvun yleistä peruskouluihin liittyvää kehitystä, jossa päädyttiin jonkinlaiseen kompromissiin uusliberalismin ja ”vanhan” hyvinvointivaltioajattelun välillä. Voisiko olla, että arviointitoiminnan suhteen kävi samalla tavalla?

2.2 1990-luvulta nykypäivään

2.2.1 Peruskoulujärjestelmän kehitys 90-luvun uudistusten jälkeen

2000-luvulla ei ole toistaiseksi nähty 1960- ja 1990-lukujen kaltaisia merkittäviä koulutuspoliittisia uudistuksia. Peruskoulut ovat Suomessa edelleen valtaosin julkisia ja maksuttomia (ks. esim. Ahonen 2012, 172-174) ja 90-luvun kouluvalintapolitiikka on säilynyt lainsäädännön tasolla ennallaan (ks. esim. Varjo & Kalalahti 2011). Otopohjainen arviointimalli on yhä käytössä eikä peruskoulujen koulu-rankingeja ole nähty (ks. esim. Simola, Varjo & Rinne 2010, 291). 1990-luvulla alkanut tuloskeskeisyyden aikakausi on jatkunut pääosin muuttumattomana suomalaisessa kompromissimuodossaan: hyvinvointivaltioajatteluun kytkeytyviä instituutioita ja byrokratiaa on edelleen olemassa tuloskeskeisten mallien rinnalla, ja on todennäköisesti vielä pitkään tulevaisuudessakin (ks. Antikainen & Rinne 2012).

Nähdäkseni 1990-luvun lopun ja 2000-luvun suomalaista koulutuspolitiikkaa voi jäsentää peruskoulujen osalta seuraavien tekijöiden kautta: ylikansallinen paine, vaillinainen informaatio-ohjaus ja laadunarviointi, paikallistason managerialismi, eriyttävä kouluvalinta, vuoden 2004 järjestelmävivahteinen opetussuunnitelmauudistus, ja juurtunut sosio-kulttuurinen hyvinvointivaltioajattelu. Esittelen seuraavaksi jokaisen tekijän lyhyesti erikseen.

Ari Antikaisen ja Risto Rinteen (2012) mukaan *ylikansallinen paine* värittää tämän päivän koulutuspolitiikkaa Suomessa ja muualla maailmassa. Tällä viitataan jo aiemmin mainittuun uusliberalistiseen suuntaukseen, joka on tuonut voimakkaasti markkina-, kilpailu-, ja laatuajattelua yksittäisten kansallisvaltioiden koulutussektoreille. Suomi ei ole tässä poikkeus, mutta Antikainen ja Rinne (2012, 464-466) toteavat, että peruskoulu on kuitenkin täällä säilyttänyt pohjoismaisen hyvinvointivaltioideaalin mukaiset perusrakenteensa. Toistaiseksi suomalainen malli ei siis ole taipunut paineen alla, mutta voi olla, että jatkossa tilanne tulee muuttumaan (ks. Antikainen & Rinne 2012, 466).

Informaatio-ohjaus ja *laadunarviointi* tulivat 90-luvulla osaksi suomalaista koulutuspolitiikkaa, mutta merkittävää kyllä 2000-luvun edetessä koulujen laadunarviointitoiminta on osoittautunut käytännössä melko epämääräiseksi: aluekohtaiset erot ovat toteutuksen suhteen suuria, ja arvioinnit näkyvät hyvin vaihtelevassa määrin paikallistasolla. Järjestelmällistä arviointitoimintaa ja informaatio-ohjausta ei ole kyetty saattamaan toiminnalliseksi. (ks. esim. Jalava, Simola & Varjo 2012, 96-97.) Siihen, miksi näin on käynyt, palataan tarkemmin seuraavassa alaluvussa.⁷

Siinä missä informaatio-ohjaus on pysynyt etäämmällä, Arto Jauhiainen ja Risto Rinne (2012, 142-143) toteavat, että toinen uuteen julkishallintoon olennaisesti kuuluva piirre eli *managerialismi* (usko johtamiseen) näkyy enenevässä määrin koulujen toiminnassa. Rehtorin asema koulun johtajana on korostunut, ja rehtorilla on entistä enemmän valtuuksia ohjata kouluaan oman harkintakykynsä mukaan. Rehtorin uudet työnkuvat tekevät hänestä niin sanotusti koulun "toimitusjohtajan", jonka tehtävä on vastata "asiakkaiden" (eli vanhempien ja oppilaiden) koulutukseen liittyviin tarpeisiin parhaan kykynsä mukaan.

Yksilönvapauden ja koulujen kilpailuttamiseen keskeisesti liittyvä *kouluvalintapolitiikka* on puolestaan havaittu 2000-luvulla olevan yhteydessä jossain määrin ennakoitavissakin oleviin seurauksiin: koulujen välille on muodostunut hierarkkisuutta niin, että on syntynyt "hyviä" ja "huonoja" kouluja (Seppänen 2004, 301; Seppänen 2006, 279-280). Aluepolitiikan ohella tämä on nostettu esiin yhdeksi tekijäksi, joka on viime vuosina

7 Mielenkiintoinen lisähuomio on, että yliopistojen osalta kehitys on ollut toisenlaista. Niiden osalta tulosoajasta ja laadunarviointia on nimittäin ajettu voimakkaasti käytäntöön jo 90-luvun puolesta välistä lähtien. (Jalava, Simola & Varjo 2012, 93-95.)

johtanut kasvaviin *eroihin* niin koulu- ja aluekohtaisten oppimistulosten kuin koulu- ja aluekohtaisten demograafisten tekijöidenkin suhteen (Jakku-Sihvonen & Kuusela 2012, 34-40; ks. myös Seppänen 2004). Janne Varjon ja Mira Kalalahden (2011, 19-23) mukaan kouluvalinnat ja koulujen välinen eriytymiskehitys ovat kuitenkin keskittyneet suurempiin kaupunkeihin ja kuntiin, joissa kouluvalintaa tuetaan (esim. Espoo ja Turku, vastakohtana Vantaa); pienemmillä paikkakunnilla, joissa kouluvalintaan ei juuri edes ole mahdollisuuksia, vastaavanlaiseen kehitykseen ei päädytä.

Vuoden 2004 *opetussuunnitelmauudistus* on puolestaan siinä mielessä mielenkiintoinen, että siinä otettiin jälleen muutama askel taaksepäin järjestelmäjohtoista mallia kohti (Ahonen 2008, 19-20; ks. myös Atjonen 2005, 78). Uudistuksessa määriteltiin perusopetukselle opetuksellinen yhtenäisyys, jolla on yhtenäinen arvopohja, ja jota ohjaavat yhteiset tavoitteet (Kettunen et. al 2012, 52; ks. myös POPS 2004). Opetussuunnitelmaan sisällytettiin jälleen opetuksen sisältöä ja opettajia koskevia sitovia periaatteita, mikä vähensi paikallistason autonomiaa (Ahonen 2008, 20). Toisaalta lupa koulun oman opetussuunnitelman laatimiseen kuitenkin säilytettiin (Atjonen 2005, 78). Varsinaista paluuta järjestelmäkeskeisyyteen ei siis missään nimessä nähty.

Lopuksi on tärkeä panna merkille, että tuloskeskeisessä järjestelmässä ei olla kansan mielipiteiden vuoksi. Esimerkiksi Ari Antikainen (2008; ks. myös Julkunen 2001, 299) huomauttaa, että kilpailukykyvaltiota kohti siirtyneestä poliittisesta ilmapiiristä huolimatta kansan keskuudessa vanha *hyvinvointivaltioajattelu* elää edelleen vahvana. Sosio-kulttuuriseen ympäristöön juurtunut hyvinvointivaltiousko on hidastanut kilpailukykyvaltioon liittyviä uudistuksia ja saattaa Antikaisen (2008) mukaan estää ne myös tulevaisuudessa. Erityismaininnan tästä voi antaa hyvinvointiajatteluun kuuluvalla egalitarismille, joka muun muassa Antikaisen (2008, 92) ja Simolan (2012, 440) mukaan on saanut vielä lisäpontta Suomen PISA-menestyksestä, ja on näin puskuroinut uusia uusliberalistisia uudistuksia vastaan 2000-luvulla.⁸

Nämä esiin nostamani tekijät paljastavat hyvin suomalaisen peruskoulujärjestelmän ristiriitaisen aseman tämän päivän Suomessa. Ajattelutapojen, lainsäädännön ja myös käytännön tasolla peruskouluja käsitellään sekä uusliberalistisen kilpailukykyvaltion että

⁸ Simola (2012) käyttää termiä 'markkinaliberalismi', mutta tekstin yhtenäisyyden vuoksi käytän termiä 'uusliberalismi'.

perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan näkökulmista. Tässä vastakkainasettelussa otospohjainen arviointimalli on 2000-luvulla säilyttänyt asemansa konkreettisena puskurina uusliberalistista kilpailueetosta vastaan. Se ei ole kuitenkaan tehnyt sitä ilman haasteita. Siirrynkkin seuraavaksi tutkimaan tarkemmin, mitä otospohjaiselle arviointimallille ja peruskoulujen laadunarvioinnille yleisesti ottaen on tapahtunut vuoden 1995 jälkeen.

2.2.2 Peruskoulujen laadunarviointi vuoden 1995 jälkeen

Kuten edellä todettiin, arviointitoiminta ei ole lähtenyt Suomessa käyntiin odotetulla tavalla, vaikka arviointia on velvoitettu suoritettavaksi lakisääteisesti jo vuodesta 1999 lähtien (ks. Laki 628/98). Kyseinen lainsäädäntö valtuuttaa nimenomaan Opetushallituksen toteuttamaan koulutuksen arviointia, mutta käytännössä mandaatti on osoittautunut riittämättömäksi: Opetushallitus on joutunut kamppailemaan Kuntaliiton kanssa arviointitoiminnan lakisääteisestä oikeutuksesta, ja loppujen lopuksi kummallakaan ei ole ollut varsinaista käytännön tason oikeutta puuttua koulujen toimintaan arviointien kautta (Rinne et. al 2011, 54; ks. myös Varjo et. al 2011, 279). Opetushallituksen ja Kuntaliiton vastakkainasettelun seurauksena Suomeen perustettiin vielä kolmas kouluja arvioiva instituutio, Koulutuksen arviointineuvosto (Simola et.al 2009, 168), mutta silläkin on ollut vaikeuksia suomalaisen arviointitoiminnan kehittämisessä (ks. esim. Rinne et. al 2011, 22).

Arviointitoimijoiden runsaudesta huolimatta arviointia on siis toteutettu käytännössä vain vaihtelevalla menestyksellä. Esimerkiksi Opetushallituksen vuonna 2000 tekemässä selvityksessä todettiin, että koulutuksen arviointitoimintaa ei oltu vielä kunnolla viety käytäntöön *paikallistasolla*, ja vain suurimmissa kaupungeissa arviointityö oli lähtenyt "vireästi" käyntiin (Rajanen 2000, 88). Arvioinnin katsottiin olevan "monin paikoin suunnittelematonta ja epäjohdonmukaista" eikä sillä ollut suurien kaupunkien ulkopuolella "vakiintunutta asemaa paikallisessa päätöksenteossa" (emt. 89-90). Vastaavassa selvityksessä vuonna 2004 tilanteen havaittiin parantuneen, joskin noin neljäsosa vastaajista (koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät) ilmoitti, että heillä ei ollut vielä arviointijärjestelmää käytössä (Löfström et. al 2005, 6). Tuoreessa tutkimuksessa Rinne ym. (2011, 284-293) havaitsivat, että arvioinnissa on edelleen huomattavia alueellisia eroja: arviointia toteutetaan monilla mittareilla (säännöllisyys, arviointimallien käyttö, arviointitiedon hyödyntäminen, itsearviointit) enemmän suuremmilla kuin pienemmillä paikkakunnilla. Tämän lisäksi havaittiin, että käytännön tasolla opettajien ja rehtoreiden

näkökulmasta valtakunnalliset ja kunnalliset arvioinnit eivät näyttäytyneet erityisen merkityksellisinä koulutyön kannalta (emt. 297).

Sytä arviointitoiminnan vaihtelevalla menestyksellä on varmasti monia. 90-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa kyse oli mahdollisesti toiminnan tuoreudesta: arvioinnin merkitystä ei oltu vielä tiedostettu kaikkialla, eikä arviointitoimintaan tarvittavia resursseja oltu saatu kasaan paikallistasoilla (ks. Rajanen 2000, 89-90). Myöhemmin esimerkiksi arvioinnin ammattilaisten puute on vähentänyt pienemmillä paikkakunnilla toteutettavaa arviointia (Rinne et. al 2011, 285). Lisäksi arviointia suorittavien tahojen norminanto-oikeuden puute (ei ole valtuuksia puuttua koulujen toimintaan arviointien jälkeen) vaikuttanee asiaan (emt. 59).

Ongelmista huolimatta Opetushallitus on pystynyt tuottamaan erilaisia (peruskoulujen osalta otospohjaisia) arviointeja Suomen kouluista jo lähes kahdenkymmenen vuoden ajan. Esimerkiksi heti vuonna 1995 suoritettiin kattava tutkimus peruskoulujen tasa-arvon toteutumisesta (mainitsemisen arvioista on, että tasa-arvo määriteltiin hyvinvointivaltio-ajattelun mukaisesti) (ks. Jakku-Sihvonen, Lindström & Lipsanen 1996). Siinä todettiin muun muassa, että peruskoulu on vaikuttanut hyvin positiivisesti suomalaiseen tasa-arvokehitykseen, mutta samalla varoitettiin alueellista tasa-arvoa uhkaavista tulevaisuuden näkymistä (emt. 543).

Ritva Jakku-Sihvosen (2002, 64-65) mukaan juuri kyseisessä tasa-arvotutkimuksessa havaitut erot oppilaiden ja alueiden välillä johtivat *oppimistulosten arviointijärjestelmän* kehittämiseen Opetushallituksessa vuonna 1996. Kaksi vuotta myöhemmin opetushallitus julkaisikin aihetta käsittelevän mallin, jossa oppimistulosten arvioinnin metodologiseksi ratkaisuksi vahvistettiin *otospohjaiset* mittaukset (OPH 1998a). Julkaisussa määritellään myös otannan koko: 5 % ikäluokasta (emt. 12). Lisäksi todetaan, että on tärkeää varmistaa otoksen edustavuus eri alueiden ja eri koulujen osalta: näin koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista voidaan tarkkailla (emt. 12). Ensimmäinen varsinainen otantaperusteinen oppimistulosten mittaus toteutettiin jo samana vuonna peruskoulun matematiikan oppimistuloksista (ks. Korhonen 1999). Sittemmin otospohjaisia arviointeja on suoritettu tasaisin väliajoin 2000-luvun alusta alkaen (ks. esim. Jakku-Sihvonen & Komulainen 2004; Metsämuuronen 2006; Niemi 2008; Hirvonen 2012).

Otospohjaisen mallin poliittinen kehityskaari on ollut mielenkiintoinen vuoden 1995 jälkeen. Pian sen julkaisemisen jälkeen (1997 – 1999) otospohjaisuuden idea alkoi esiintyä laajasti julkishallinnon organisaatioiden tuottamissa julkaisuissa ja mietinnöissä. Otospohjaisuus kirjattiin Opetusministeriön julkaisemaan "Koulutuksen arviointistrategiaan" vuonna 1997 (OPM 1997, 6), ja vahvistettiin uudemman kerran Opetushallituksen päivitetystä tuloksellisuuden arviointimallissa vuonna 1998 (OPH 1998b, 57). (Malli ei muutenkaan eroa merkittävästi vuoden 1995 mallista [ks. OPH 1998b]). Samana vuonna (1998) Opetushallituksen silloinen puheenjohtaja Jukka Sarjala puolusti myös kantaa voimakkaasti: "Kansalliset oppimistulosarviointit eivät ole kilpailuja, joiden perusteella tehdään paremmuusjärjestyslistoja. Tästä periaatteesta on ainakin toistaiseksi haluttu pitää kiinni niin vahvasti, että pyritään päinvastoin toimimaan niin, että tällaisten listojen tekeminen ei edes olisi mahdollista. Jo tietojen kerääminen otosperustaisesti tekee paremmuuslistojen laatimisen periaatteessa mahdottomaksi." (Korhonen 1999, 14) Eduskunnan sivistysvaliokunta asettui tällöin niin ikään samalle kannalle (SiVM 3/1998), ja kanta toistettiin vielä kuusi vuotta myöhemmin toisessa sivistysvaliokunnassa (SiVL 6/2004). Suomeen vaikutti siis muodostuvan 90-luvun lopulla vahva kansallinen konsensus otospohjaisesta arvioinnista ja ranking-listojen vastustamisesta.

Sittemmin tilannetta on kuitenkin ravisteltu muutamaan otteeseen. Kouluista kerättävän tiedon salaamiseen liittyvä juttu on ollut kaksi kertaa oikeudessa (Turussa vuonna 2000 ja Vantaalla vuonna 2003), ja jälkimmäinen kerta johti lopulta korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen (KHO 2005), jonka mukaan Vantaalla tuli luovuttaa joitakin kouluvertailua mahdollistavia tietoja niitä pyytävälle osapuolille (Simola, Rinne, Varjo, Pitkänen & Kauko 2009, 175). Toistaiseksi tämä ei kuitenkaan ole johtanut siihen, että tuloksia olisi julkaistu laajemmin (emt.), joskin viime vuosina peruskoulujen päättävien oppilaiden koulukohtaisia keskiarvoja on alkanut ilmestyä joissakin maakuntalehdissä (Jalava et. al 2012, 98-99). Lisäksi Opetushallituksen puheenjohtajana vuosina 2008 – 2011 toiminut Timo Lankinen on ehdottanut kansallisten päättökokeiden tuomista peruskouluihin, vaikka hänkään ei tuloksista ranking-listoja olisi laatinut (ks. Lankinen 2007, 194-195). Hanke ei kuitenkaan edennyt Opetushallituksessa.

Jos lähdetään esittämään kokoavaa mallia nykypäivän suomalaisesta (kansallisesta) arviointimallista, joidenkin tutkijoiden mukaan sitä voi luonnehtia neljän erityispiirteen

kautta (Varjo et. al 2011, 284; Simola et. al 2009, 171-172; Simola, Varjo & Rinne 2010, 289; Rinne et. al 2011, 295-296):

- 1) arviointitieto on suunnattu ensisijaisesti viranomaisille (kansalaisille, oppilaille ja vanhemmille vain tämän lisäksi)
- 2) arvioinnilla ei ole tarkoitus kontrolloida tai sanktioida, vaan kehittää koulutusta
- 3) ei kansallisia oppisaavutustestejä (/päättökokeita)
- 4) ei koulukohtaisia ranking-listoja

Varjon ym. (2011, 285-286) mukaan Suomessa on 1990- ja 2000-lukujen kuluessa vahvistettu toistuvasti periaate, jonka mukaan arviointitieto on suunnattu ensisijaisesti nimenomaan viranomaisten käyttöön: rivikansalaisten tiedontarve esiintyy vain lisähuomautuksena. Toinen periaate, jonka mukaan arviointia tuotetaan koulujen kehittämisen, ei hallinnan vuoksi, on niin ikään toistuvasti vahvistettu (emt. 287-289). Myös päättökokeet ja ranking-listat on torjuttu laajalla rintamalla (emt. 289-292).

Näiden neljän piirteen lisäksi ulkomaisesta näkökulmasta (ks. EU:n komission koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vertailevat selvitykset Eurydice 2004 ja Eurydice 2008) huomiota herättää mm. se, että suomalaisiin kouluihin ei kohdistu keskushallinnon välitöntä arviointitoimintaa: koulutarkastajia ei ole Suomessa ollut 90-luvun alun jälkeen (Rinne et. al 2011, 56; ks. myös Eurydice 2008, 73; Temmes, Ahonen & Ojala 1998, 37). Tämän lisäksi opettajia ei arvioida suoraan keskus- eikä paikallishallinnossa: opettajia arvioivat ainoastaan rehtorit (Rinne et al. 2011, 56). Rinne ym. (2009, 57) toteavatkin, että suomalaiset koulut ja opettajat saavat toimia varsin vapaasti muihin Euroopan maihin verrattuna.

Tämän lisäksi omasta mielestäni merkittävää on se, että Opetushallituksen arviointitoiminta on perustunut systemaattisesti tasa-arvon toteutumisen arvioimiseen kehittämistä ja päätöksentekoa tukevan lähtökohdan lisäksi (ks. esim. Jakku-Sihvonen, Lindström & Lipsanen 1996; Korhonen 1999; Jakku-Sihvonen & Komulainen 2004; Metsämuuronen 2006; Niemi 2008; Nyysölä & Jakku-Sihvonen 2009; Hirvonen 2012). Ritva Jakku-Sihvonen ja Jorma Kuusela (2012, 10) toteavatkin Opetus- ja kulttuuriministeriön tuoreessa selvityksessä seuraavaa: "Peruskoulu on koulutusjärjestelmämme kivijalka, ja sen kehittämistä on ohjannut pyrkimys koulutuksen

tasa-arvoon." Lisäksi: "Perusopetuksen oppimistulosten arviointijärjestelmä luotiin 1990-luvun lopussa tuottamaan tietoa poliittisten päättäjien ja koulutuksen kehittämisestä vastaavien käyttöön myös alueiden, koulujen ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisesta." (emt. 10-11; ks. myös OPH 1998a, 1) Keskushallinnon arviointitoiminta vaikuttaa siis tuloskeskeisyyden ja yksilöllisyyden aikakaudesta huolimatta nojanneen Suomessa jo toistakymmentä vuotta lähtökohtaisesti suurelta osin hyvinvointivaltion tasa-arvoperiaatteeseen.

Tämän tutkimuksen kannalta merkillepantavaa on myös se, että kaikki neljä suomalaista erityispiirrettä voi johtaa suoraan Opetushallituksen vuonna 1995 julkaisemasta Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallista (ks. OPH 1995). Tällöin ensimmäisen kerran hahmotellut (otospohjaisuus, ranking-listojen torjuminen) ja toisaalta ylläpidetyt (kehittäminen, päätöksenteon palveleminen) linjaukset ovat siis kestäneet tähän päivään saakka leviten vieläpä mahdollisesti jopa jonkinlaiseksi kansalliseksi konsensukseksi. Tämä tekee linjausten syntyminen tutkimisesta mielenkiintoista ja relevanttia.

2.3 Yhteenveto

Kaiken kaikkiaan Suomen peruskoulujen historiasta on tunnistettavissa kaksi selkeästi erillistä aikakautta. Näistä ensimmäinen oli järjestelmäkeskeisyyden aikakausi (60-, 70-, ja 80-luvut), joka nojasi keskusjohtoisen ja tasa-arvoisen hyvinvointivaltion periaatteisiin. Kouluja johdettiin tällöin pääosin valtionhallinnon normeilla ja säännöksillä. Erilaista arviointi- ja kehittämistoimintaa (mm. kokeiluja ja tutkimuksia) harjoitettiin vaihtelevasti keskushallinnosta käsin.

1990-luvun alusta lähtien on siirrytty tuloskeskeisen kilpailukykyvaltion aikakauteen, joka jatkuu edelleen. Aikakautta luonnehtivat uusliberalistiset ajatukset individualismista, kilpailusta ja laadunarvioinnista. Arviointitoiminta on noussut uudeksi ohjausmekanismiksi lainsäädännön rinnalle. Tästä huolimatta ainakaan peruskoulujen osalta hyvinvointivaltion perinteitä ei missään nimessä ole hylätty: peruskoulut ovat edelleen pääosin julkisia ja oppilaille ilmaisia, ja esimerkiksi koulujen kilpailuttamistakaan ei merkittävästi ole tuettu kouluvalinnan mahdollistamisesta huolimatta.

Peruskoulujen otospohjainen arviointimalli syntyi vuonna 1995 aikana, jolloin Suomessa

siirryttiin kautta linjan enemmän uusien tuloskeskeisten ajattelutapojen mukaisiin käytäntöihin. Tästä huolimatta arviointimalli on merkittävää kyllä silloisen muutoksen pääsuunnan vastainen: sen sijaan että se fasilitoisi tuloskeskeistä kilpailua arvioinnin ja tulosvertailun kautta, se torjuu sitä. Tämän tutkimuksen keskeisin tarkoitus onkin siis selvittää, miten ja miksi Suomessa päädyttiin tällaiseen ratkaisuun juuri tällaisena aikakautena?

3 Kansainvälinen konteksti – Suomi vasten valtavirtaa

Siirryn seuraavaksi tarkastelemaan lähemmin otospohjaisen arviointimallin synnyn *kansainvälisiä* yhteyksiä: muutaman viime vuosikymmenen ajan kansainvälisiä poliittisia valtasuuntauksia ja muiden maiden arviointimalleja. Poliittisten valtasuuntausten osalta tarkasteluni kohteena on pääosin uusliberalismi, jonka leviämiseen koko arviointitoiminnan nousu keskeisesti liittyy. Muiden maiden arviointimalleista nostan vertailukohdiksi esiin joitakin keskeisiä esimerkkejä, joita vasten Suomen mallia on mahdollista peilata.

Luvulla on kolme tarkoitusta. Ensimmäiseksi sen tarkoitus on muodostaa laajempi ymmärrys siitä, mitä uusliberalismi on, ja miksi se on levinnyt niin merkittäväksi kansainväliseksi suuntaukseksi nykypäivänä. Tämä saattaa avata näkökulmia siihen, miksi otospohjainen arviointimalli on muodostettu niin, että uusliberalismiin kuuluva tulosvertailu ja kilpailu eivät tule sen myötä mahdolliseksi. Toiseksi luvun tarkoitus on avata laajempi näkökulma siihen akateemiseen keskusteluun, jota koulutuspolitiikasta tällä hetkellä käydään (siltä osin kun se sivuaa tutkimusaiheittani). Tätä kautta otospohjaisen arviointimallin syntyä on mahdollista pohtia myös kansainväliseen keskusteluun liittyen. Kolmanneksi tarkoitus on kehystää ja verrata otospohjaisen arviointimallin syntyä *erilaisuuteen* (ks. Mäkelä 1990, 45; ks. myös Heiskala 1990, 249). Esimerkiksi Klaus Mäkelä (1990, 45) huomauttaa, että erilaisuuksien etsintä kannattaa sen vuoksi, että se herkistää tutkijan huomaamaan, mitä piirteitä oma aineisto *ei* sisällä. Lisäksi se mahdollistaa omien havaintojen rikkaamman jäsentämisen.

3.1 Ylikansallisen uusliberalismin nousu

Uusliberalismi on oikeistolainen talouspoliittinen aatesuuntaus, joka on 1970-luvulta alkaen vallannut poliittista ja taloudellista alaa kaikkialla maailmassa saaden taakseen niin akateemista kuin poliittistakin tukea (Harvey 2008, 8). David Harveyn (emt.) mukaan sitä voi pitää nykyään hegemonisena ajattelutapana: uusliberalistista talousoppia on alettu noudattaa (ainakin jossain määrin) joka mantereella sosiaali-demokraattiset ja entiset kommunistiset valtiot mukaan lukien.

Uusliberalismin keskeisimpiä teesejä ovat byrokraattisen hyvinvointivaltion kritiikki, yksilönvapaus ja markkinat. Uusliberalistit kritisoivat keskusjohtoista hyvinvointimallia

tehottomaksi ja toisaalta myös yksilöiden vastuun ja vapauden kannalta haitalliseksi. Heidän mukaansa yhteiskunnan tulisi perustua keskusjohtoisen järjestelmän sijaan yksilöiden vapaiden valintojen pohjalle. Jotta tämä olisi käytännössä mahdollista, markkinat tuodaan säätelemään valintatiloja miltei jokaiselle yhteiskunnan alueelle. (Harvey 2008, 81-82; ks. myös Olssen, Codd & O'Neill 2004, 134-138.)

Uusliberalismin taustalla on lähinnä individualistinen poliittis-ideologinen perusta sekä keynesiläistä suunnittelutaloutta vastustavaa talousteoriaa (Harvey 2008, 28-30; ks. myös Olssen et. al 2004, 139-146). Individualismia ajaa eteenpäin pelko keskusjohtoisen järjestelmän yksilönvapautta nakertavasta luonteesta, mistä esimerkiksi tunnettu uusliberalismin edustaja ja edistäjä Frederich Hayek on kirjoittanut teoksessaan "The Road to Serfdom" (1944) (ks. esim. Olssen et. al 2004, 143; Harvey 2008, 28). Toinen saman kannan keskeinen puolestapuhuja on ollut Robert Nozick, jonka teos "Anarchy, State and Utopia" (1974) puolustaa yksilön oikeuksia omaisuutensa ja elämänsä hallintaan kaikkia yhteiskunnan ja yhteisen hyvän vaatimuksia vastaan (Ahonen 2003, 17).

Uusliberalistinen talousteoria puolestaan perustuu uusklassiseen taloustieteeseen, jonka keskeisin pohja rakentuu vapaiden markkinoiden idean varaan (Harvey 2008, 29). Teorian mukaan keskushallinnon sääntelystä ja kontrollista vapautetut markkinat johtavat itsestään tehokkaisiin ja reiluihin resurssiallokaatioihin resursseista kilpailevien yksilöiden kesken. Samalla yhteiskunnan hyvinvointi ja yksilöiden vapaus maksimoituvat. Tämän ajattelutavan taustalla on mm. Adam Smithilta peräisin oleva "näkymättömän käden" -doktriini sekä monetaristinen oletus talouden stabilisoitumisesta itsestään täystyöllisyyden olosuhteissa. Lisäksi teorian taustalla on joitakin oletuksia ihmisistä ja sosiaalisesta maailmasta. Esimerkiksi ihmisten tulkitaan olevan itsekkäitä oman edun tavoittelijoita, jotka pyrkivät rationaalisesti optimoimaan saamansa hyödyn yhteiskunnassa omien halujensa ja tarpeidensa mukaisesti. Sosiaalisesta maailmassa puolestaan oletetaan, että yksilöiden ja instituutioiden välinen kilpailu toimisi mekanismina, joka johtaa parempaan laatuun ja tehokkuuteen. Teoriaa on kehitetty niin sanotuissa Itävallan ja Chicagon koulukunnissa, joiden tunnetuimpiin edustajiin lukeutuvat mm. Carl Menger ja Milton Friedman. (Olssen et. al 2004, 137-142.)

Uusliberalismin nousun taustalla on Harveyn (2008, 19-23) mukaan mm. 1970-luvun maailmanlaajuinen stagflaatio (inflaatio ja työttömyys, jotka tekivät vallitsevat

keynesiläiset talousteoriat kyseenalaiseksi) sekä hallitsevan yhteiskuntaluokan ja talouseliitin tällöin kokema poliittinen ja taloudellinen uhka; hallitseva eliitti löysi uusliberalismista aseensa, jolla turvata oma asemansa yhteiskunnan huipulla⁹. Ei myöskään sovi unohtaa byrokraattisessa hallinnossa tunnistettuja ongelmia, jotka esimerkiksi Suomessa tukivat uusliberalismin leviämistä (ks. esim. Simola 2004, 119; Jalava et. al 2012, 78-80). Merkittävimmän poliittisen tuen uusliberalismi sai 80-luvulla Iso-Britanniassa pääministeri Margaret Thatcherilta ja Yhdysvalloissa presidentti Ronald Reaganilta, jotka jäivät historiaan keskeisten uusliberalististen uudistusten läpiviejinä (Harvey 2008, 31-36).

Harveya (2008, 81-82) mukaillen uusliberalistisen yhteiskunnan ja valtionhallinnon idean voi kiteyttää seuraavasti. Ensinnäkin valtion tehtävä on huolehtia yksityisomaisuuden suojasta, laillisuusperiaatteesta ja vapaasti toimivista markkinoista. Tämän katsotaan olevan tarpeellista yksilönvapauden turvaamisen kannalta. Valtion tulee kuitenkin vetäytyä yhteiskunnallisten palvelujen (esim. koulutus, terveydenhuolto yms.) tuottamisesta ja sääntelystä ja antaa markkinamekanismien huolehtia niiden toiminnasta. Kun julkiset palvelut yksityistetään, niiden yksityiset tuottajat ajautuvat kilpailuun keskenään, mikä puolestaan lisää palveluiden tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellisuutta ja laatua. Samalla tavalla yksilöiden vapaat valinnat, yritteliäisyys ja oman edun tavoittelu johtavat tuottavuuden ja talouden kasvuun, mikä puolestaan johtaa ennen pitkää yhteiseen hyvään.

Julkisella sektorilla uusliberalismi ilmenee ennen kaikkea uutena julkisjohtamisena ("New Public Management"). Uusi julkisjohtaminen perustuu uusliberalistisen ajattelutavan mukaisesti markkinoiden ihannoimiseen. Ajattelutavan mukaan julkisen sektorin toimintoja tulee yksityistää ja saattaa kilpailun alaiseksi ja niitäkin toimintoja, joita ei yksityistetä, pitää pyrkiä hallinnoimaan yksityisten yritysten johtamismallien mukaisesti. Tähän liittyvät olennaisesti normien ja sääntelyiden purkaminen, tulostavoitteiden asettaminen, tuloksista palkitseminen sekä toiminnan tuloksellisuuden seuraaminen. (Patomäki 2007, 29-30; ks. myös Lähdesmäki 2003, 53-65.) Normien purku johtaa lisääntyvään arviointitoiminnan tarpeeseen, kun hallinto hamuaa itselleen jonkinlaista ohjausmekanismia lakien ja sääntöjen tilalle (ks. Virtanen 2007, 27-28; ks. myös Ahonen

9 Minulle kävi myöhemmin ilmi, että David Harvey on voimakas uusliberalismin kritisoiija ja marxisti. Tämä heijastunee hänen johtopäätöksissään. Nähdäkseni väite uusliberalismista eliitin aseena ei ole kuitenkaan perusteeton. Täytyy vain muistaa, että se ei ollut uusliberalismin voittokulun ainoa syy.

2003, 172-173).

Kuten edellä on jo todettu, koulutuspolitiikassa uusliberalismi näkyy muun muassa koulujen yksityistämispaineessa, koulumarkkinoissa, kouluvalinnassa, keskusjohtoisen ohjauksen deregulaatioissa, laadunarvioinnissa sekä koulujen kilpailuttamisessa ja vertailussa (ks. esim. Rinne 2000a; Ozga & Lingard 2007, 68, 71). Yksityistäminen ja deregulaatio heijastavat keskushallinnon alasajoa, koulumarkkinat uusliberalistista markkinauskoa, kouluvalinta yksilönvapautta, ja kilpailuttaminen pyrkimystä tuloksellisuuden ja laadun parantamiseen.

Sen levinneisyydestä huolimatta uusliberalismia on kritisoitu voimakkaasti (ks. esim. Dean 1999; Olssen et. al 2004; Patomäki 2007; Harvey 2008). Harveyn (2008, 23-24) mukaan kasvava eriarvoistuminen ja tulonjakoon liittyvät ongelmat ovat niin kiinteästi yhteydessä uusliberalismiin, että niitä täytyy pitää sen rakenteellisina osina; uusliberalismi nimittäin kasaa pääomaa vain harvojen yksityisten tahojen käsiin. Mitchell Dean (1999, 207) puolestaan pitää uusliberalismia naiivina, koska hänen mukaansa se olettaa ongelmien kuten köyhyyden ja epätasa-arvon häviävän ikään kuin itsestään ilman, että niihin tarvitsee kehittää minkäänlaisia julkisia ratkaisumalleja. Mark Olssen, John Codd ja Anne-Marie O'Neill (2004, 246) käsittelevät uusliberalismia jopa sosiaalisen demokratian vihollisena: eriarvoistavat markkinat eivät ole sosiaalisen demokratian tuottamien tasa-arvoisten hyvinvointipalvelujen kannalta hyvä asia. Heikki Patomäen (2007, 177) mukaan uusliberalismi ei ole edes täyttänyt sen keskeisintä lupaus eli taloudellisen tehokkuuden ja kasvun lisäämistä.

Koulutusjärjestelmän perspektiivistä uusliberalistisia koulumarkkinoita on kritisoitu uhaksi koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiselle: kouluvalinnassa on nimittäin häviäjiä ja voittajia (ks. esim. Kivirauma 2001; Ahonen 2003; Olssen et. al 2004, 204-205). Esimerkiksi Geoff Whitty (2002, 58-62) toteaaakin, että koulutuksellinen eriarvoistuminen vaikuttaa olleen näiden markkinoiden ainoa merkittävä seuraus Englannissa, Yhdysvalloissa ja Uudessa-Seelannissa: uusliberalistisen teorian lupaamia tulosparannuksia ei ole näkynyt. Samoin koulumarkkinoihin liittyvää koulujen kilpailuttamista ja keskinäistä vertailua on kyseenalaistettu: kilpailu johtanee nimenomaan eriarvoistumisen lisääntymiseen (ks. esim. Lampinen 1998, 79) eikä välttämättä edes paranna tuloksia (ks. Whitty 2002, 59-62). Koulujen välisen kilpailun ja vertailun

puuttuminen onkin esimerkiksi nostettu yhdeksi Suomen PISA-menestyksen selittäväksi tekijäksi (Sahlberg 2006; Simola 2012). Koulujen yksityistäminen on niin ikään esitetty negatiivisessa valossa: koulunkäyntiä on pitkään pidetty kansalaisoikeutena, ja lisäksi julkisilla kouluilla on monia positiivisia ulkoisvaikutuksia kuten kansalaisuuden ja demokratian vahvistaminen (Olssen et. al 2004, 240). Toisaalta on myös esitetty vasta-argumentteja, joiden mukaan koulumarkkinat eivät ole toimineet, koska niitä ei ole viety tarpeeksi pitkälle (Whitty 2002, 60), ja onpa Suomen PISA-menestyksenkin katsottu selittyvän osittain 90-luvun uusliberalistisilla uudistuksilla (Purhonen 2005, 63) (joskaan tätä kannanottoa ei voi pitää tieteellisenä).

Tutkimusaineistosta on mielenkiintoista etsiä, missä määrin uusliberalismia vastustettiin otospohjaisen arviointimallin muodostaneiden toimijoiden keskuudessa, vai vastustettiinko sitä ollenkaan. Käytettiinkö päätöksen tukena uusliberalismia vastaan esitettyä kritiikkiä, vai oliko kyse mahdollisesti jostain muusta?

3.2 Uusliberalistinen koulutuspolitiikka kansallisella tasolla

Vaikka uusliberalismi on levinnyt laajalle, on selvää, että se ei ole purkanut kaikkia menneen ajan hallintamalleja ja kansallisia ominaispiirteitä – tähän kävi ilmi jo edellisessä Suomen peruskoulun historiaa käsittelevässä luvussakin. Näin ollen on perehdyttävä tarkemmin vielä siihen, miten uusliberalismi ilmenee kansallisella tasolla. Jotta tämä olisi ymmärrettävissä, on keskustelu kytkettävä myös globalisaatioon.

Jenny Ozga ja Bob Lingard (2007, 68-69) toteavat, että globalisaation seurauksena maailmassa on syntynyt uusliberalismin värittämiä ylikansallisia koulutuspoliittisia teemoja ja prosesseja (diskursseja), jotka levittäytyvät kansallisilla tasoilla. Koulutuspolitiikka on universalisoituneempaa ja homogeenisempaa kuin aiemmin: globaali on vallannut kansallista alaa (emt. 66). Kansallisvaltiot yhtyvät kansainvälistä kilpailukykyä ja talouskasvua korostavaan diskurssiin pyrkiessään kehittämään itsestään tietoyhteiskuntia (knowledge economy). Näin uusliberalistiset agendat kuten koulumarkkinat, kouluvalinta, tulosohtaus, kilpailu, laadunvarmistus ja arviointi leviävät koulutusjärjestelmissä ympäri maailman. (Ozga & Lingard 2007, 71.)

Keskeinen vaikuttava mekanismi tämän ilmiön taustalla on globaaliksi trendiksi

muodostunut hallinta numeroiden avulla. Deregulaatio, informaatio-ohjaus ja kouluvalinta ovat lisänneet koulujen tuloksellisuutta kuvaavan informaation tarvetta, mikä on puolestaan avannut ylikansallisille organisaatioille kuten OECD:lle tilaisuuden vaikuttaa kansallisen tason koulutuspolitiikkaan tilastojen kautta. OECD on esimerkiksi tuottanut koulujen tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita ja maakohtaisia vertailuja (mm. PISA), ja on antanut näin kansallisvaltioille kansainvälisen vertailukohdan, jota vasten ne voivat arvioida omaa menestystään. Tämä puolestaan on tarjonnut keinon kehittää koulutusta kansallisella tasolla – OECD:n tarjoamassa uusliberalistisessa viitekehyksessä. (Ozga & Lingard 2007, 76-77.)

Ozga ja Lingard (2007, 69) painottavat kuitenkin, että ylikansalliset teemat ja prosessit *eivät* saavu kansallisiin tyhjiöihin: ylikansallista sovelletaan kansallisella tasolla paikallisten tarpeiden ja resurssien mukaisesti. On syntynyt niin sanottu globalisoitunut koulutuspolitiikan kenttä, joka toimii ylikansallisen paineen ja paikallisten reaktioiden välissä. Ylikansalliset teemat ja prosessit ovat vuorovaikutuksessa kansallisten perinteiden, ideologioiden ja instituutioiden kanssa, ja tuloksena on toisistaan poikkeavia kansallisia koulutuspoliittisia ratkaisuja.

Tätä ilmiötä on jäsennetty termeillä "*traveling policies*" ja "*embedded policies*" (Ozga & Jones 2006; Ozga & Lingard 2007, 69) sekä termeillä "*konvergenssi*" ja "*divergenssi*" (Green 1999; Maroy 2009). Uusliberalistiset ideat leviävät kansainvälisinä matkustavina (*traveling*) policyina, jotka kohtaavat paikallisen tason juurtuneita (*embedded*) policyja (ks. esim. Ozga & Jones 2006, 2-3). Näin voi toisaalta syntyä ylikansallista koulutuspoliittista yhteen käymistä eli konvergenssia, mutta toisaalta myös eriytymistä eli divergenssiä (*emt.*).

Juurtuneita policyja voi kuvata myös "polkuriippuvuuden" käsitteellä (ks. esim. Maroy 2009). Polkuriippuvuudella viitataan sosiaalisten prosessien ja instituutioiden jäykkyyteen; siihen, miten historia tekee jotkin yhteiskunnalliset ja poliittiset kehityspolut hallitseviksi ja toiset miltei mahdottomiksi. Polkuriippuvuus kuvaa sitä, miten jonkin toimintatavan vakiinnuttua käytännöksi sitä voi olla hyvin vaikea myöhemmin enää muuttaa. (Peltonen 2004, 31-35.)

Annan näiden käsitteiden käytöstä yhden tuoreen esimerkin. Christian Maroy (2009)

havaitsee viittä eurooppalaista maata (Belgia, Englanti, Ranska, Unkari, Portugali) koskevassa tutkimuksessaan, että konvergenttia kehitystä kohti uusliberalistisia markkinamalleja ja/tai arvioivaa hallintoa on tapahtunut kautta linjan, mutta kansallisen tason polkuriippuvuudet ovat johtaneet varsin eriävien kansallisten mallien syntymiseen. On tapahtunut niin sanottua koulutuspoliittista "*hybridisoitumista*": ylikansallinen ja kansallinen ovat kohdatessaan luoneet jotain uutta, erilaista ja paikallista. Toisin sanoen uusliberalismi ei ole toteutunut missään puhtaasti, vaan 1900-luvulta tuttuja "byrokrattis-professionaalisia" järjestelmiä ja malleja on edelleen käytössä – joissakin maissa enemmän ja joissakin vähemmän.

Edellisessä luvussa on jo nostettu esiin ajatuksia siitä, että Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synnyssäkin voisi olla kyse juuri tällaisesta kehityksestä (ks. myös Simola, Varjo & Rinne 2010); meilläkin on ilmeisesti syntynyt jonkinlainen koulutuspoliittinen hybridimalli. Palaan tähän tarkemmin tutkielman seuraavassa luvussa sekä myös tulos- ja pohdintaosiossa. Tätä ennen on kuitenkin syytä nostaa esille vielä kaksi kansainvälistä vertailukohtaa, joiden perusteella Suomen hybridimallin erityisen syntyhistorian voi hahmottaa tarkemmin.

3.3 Kansainvälistä vertailua

Suomen kannalta mielenkiintoinen vertailukohta on aina länsinaapurimme Ruotsi, jossa koulutuspolitiikka on suuntautunut varsin erilaiselle kehitysuralle kuin meillä. Ruotsin koulutusjärjestelmällä on samalla tavalla sosiaalidemokraattiseen ideologiaan nojannut keskusjohtoinen ja tasa-arvoperusteinen historia (1940-luvulta 1970-luvun loppuun) (Lindblad, Lundahl & Zackari 2001, 299-300), mutta 1980-luvulta lähtien keskusjohtoinen järjestelmä on saanut väistyä kunnallisesti hajautetumman, kilpailua ja valinnaisuutta korostavan järjestelmän tieltä (Lindblad, Lundahl, Lindgren & Zackari 2002, 284-285), joka on viety Ruotsissa huomattavasti pidemmälle kuin Suomessa. Sverker Lindblad ym. (emt. 285) toteavat, että Ruotsissa koulutusjärjestelmä uudistettiin nopeammin ja radikaalimmin kuin monessa muussa maassa, ja siitä onkin tullut yksi hallinnollisesti hajautetuimmista järjestelmistä koko OECD:n alueella.

Johannes Lindvall ja Bo Rothstein (2006) katsovat, että muutos koski koko Ruotsin julkishallintoa ja yhteiskuntaa. Niin sanottu "vahva valtio" kyseenalaistettiin kautta linjan:

keskusjohtoista suunnittelua ja ohjausta ei enää pidetty toimivana ratkaisuna yhteiskunnan toiminnan järjestelyyn (emt. 50). Koko poliittinen *kulttuuri* muuttui (emt. 60), mikä Lindbladin ym. (2002, 299-301) näkemyksen mukaan pätee myös koulutuksen osalta. Mielenkiintoista kyllä heidän tutkimuksensa mukaan niin poliittiset päättäjät kuin koulutoimijatkin pitivät muutosta väistämättömänä: sosiaalisten muutosten ja informaation määrän nähtiin kasvavan niin nopeasti ja paikalliset erot nähtiin niin suurina, että keskusjohtoinen järjestelmä ei vaikuttanut enää vaihtoehdolta (emt. 299).

Lisbeth Lundahlin (2002, 291) mukaan suurimmat koulutusjärjestelmää koskevat muutokset ajoittuvat 90-luvun alkuun, jolloin "ei-sosialistinen" hallitus vei järjestelmää uusliberalistiseen suuntaan huomattavasti aggressiivisemmin ja tuloksettaammin kuin aikaisempina vuosina. Ruotsiin luotiin "kvasikoulumarkkinat" (markkinat, jotka toimivat pääosin julkisella sektorilla), yksityisten koulujen perustaminen mahdollistettiin, palvelusetelit (vouchers) otettiin käyttöön, ja koulut vapautettiin pitkälti keskushallinnon ohjauksesta. Samalla otettiin kuitenkin käyttöön valtakunnallisia testejä, mikä jätti keskushallinnon käsiin jonkinlaisen ohjausmekanismin. Seuraavaksi vuonna 1994 valtaan noussut sosiaalidemokraattinen hallitus ei kyseenalaistanut linjaa millään tavalla, vaan jatkoi samansuuntaisten uudistusten läpiviemistä. Lundahl (emt.) toteaaakin, että Ruotsin keskushallinnossa oli tuolloin hyvin laaja koulujärjestelmän hallinnon hajauttamista ja tulosohjausta tukeva konsensus.

Nihad Bunar (2010, 7) kuvailee Ruotsin nykyistä järjestelmää tavalla, joka osoittaa, että samankaltainen linja on säilynyt nykypäivään saakka. Kvasikoulumarkkinat ovat edelleen toiminnassa ja vanhemmilla on yleisesti käytössä palveluseteleitä niiden puitteissa tapahtuvaa kouluvalintaa varten. Koulujen välistä kilpailua edistetään tulosparannusten toivossa. Yksityisiä kouluja on perustettu, tosin julkinen koulujärjestelmäkin on edelleen vahva.

Christina Segerholm (2009) osoittaa, että arviointitoiminnan avulla toimiva tulosohjaus on niin ikään pitkälle vietyä. Ruotsissa on käytössä peruskoulujen valtakunnallisia testejä, koulutarkastuksia, laatuindikaattoreita, ja paikallistason toimijoita painostetaan itsearviointien suorittamiseen. Koulu-rankingejakin on julkaistu mediassa (Rönnerberg, Lindgren & Segerholm 2013, 189). Segerholmin (2009, 204) mukaan Ruotsissa on selkeästi siirrytty keskusjohtoisestä järjestelmästä etäisempään tavoitteisiin ja

tulosmittauksiin perustuvaan hallinnolliseen järjestelmään.

Toinen mielenkiintoinen vertailukohde on Englanti, jossa on tunnetusti pohjoismaisesta hyvinvointivaltioajattelusta merkittävästi poikkeava individualistinen poliittinen traditio. Tosin Englannissakin ennen 1980-lukua suurin osa lapsista kävi julkisia peruskouluja, joita ylläpidettiin ja hallinnoitiin paikallisesti (Whitty 2002, 47). Jenny Ozgan (2009, 150-151) mukaan byrokratia ja normiohjaus olivat tällöin merkittävä osa koulujen johtamista. Silloista kouluhallintaa voi hänen mukaansa kuvata sanalla "kumppanuus" (partnership): keskushallinto, paikallinen hallinto ja opettajat tekivät konsensuaalista yhteistyötä koulujen hallinnoimisessa (emt. 150). Vuonna 1979 alkaneella Margaret Thatcherin konservatiivihallituksen aikakaudella suunta käännettiin kuitenkin voimakkaasti uusliberalistisempaan suuntaan (Whitty 2002, 47-48).

Ozgan (2009, 151) mukaan 80- ja 90-lukujen aikana koko julkista sektoria uudistettiin desentralisaation ja deregulaation suuntaan. Koulujen osalta tämä tarkoitti kouluvalinnan tukemista, pitkälle vietyjä koulumarkkinoita ja yksittäisten koulujen päätäntävällän lisäämistä (Whitty 2002, 48; Ozga 2009, 151). Geoff Whitty (2002, 47-48) kuitenkin kertoo, että samalla rakennettiin valtakunnallinen opetussuunnitelma, aloitettiin kansalliset testit ja luotiin uusi koulutarkastusjärjestelmä, mikä jätti keskushallinnolle väylän koulujen ohjaamiseen.

Kouluvalinta on ollut mahdollista Englannissa vuodesta 1988 lähtien (Burgess, Propper & Wilson 2007, 130), jonka jälkeen keskushallinto on tavoitellut aktiivisesti koulumarkkinoiden synnyttämistä myös julkisten koulujen puolelle (Whitty 2002, 48). Esimerkiksi 90-luvulla pyrittiin perustamaan paikallishallinnosta vapaita julkisia kouluja, ja konservatiivinen pääministeri haaveili päivästä, jolloin julkiset koulut olisivat yhtä vapaita kuin yksityiset koulut (emt.). Englantilaista koulutuspoliittista ajattelua värittääkin vahva usko siihen, että laatu ja tuloksellisuus kohenevat koulumarkkinoiden ja koulujen välisen kilpailun seurauksena (ks. Kelly 2010, 318; ks. myös Ozga 2009, 151).

Koulujen tulostavastuu on niin ikään merkittävä asia Englannissa (ks. Ozga 2009, 152-154). Kouluista kerätään paljon erilaista informaatiota mm. koulutarkastuksien ja valtakunnallisten testien avulla, ja kaikki tieto julkistetaan (emt.). Koulu-rankingeja on julkaistu jo 90-luvun alusta lähtien (Hallgarten 2001, 190), ja Andy Wigginsin ja Peter

Tymmsin (2002, 43) mukaan niillä on merkittävä asema koulujen hallinnoimisessa.

Ruotsi ja Englanti tarjoavat kaksi kiinnostavaa vertailukohtaa. Ruotsin tapaus osoittaa, että Suomen kaltaisesta keskusjohtoisesta ja tasa-arvoisesta koulutusmallista voi päätyä myös huomattavan erilaiseen hybridimalliin uusliberalististen uudistusten seurauksena. Englanti puolestaan toimii malliesimerkkinä jo lähtökohdiltaan erilaisesta järjestelmästä, jossa uusliberalismi onkin toteutunut vielä Ruotsiakin kokonaisvaltaisemmin. Palaan tutkimuksen tulos- ja pohdintaosiossa siihen, mitä Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synnystä voi oppia näiden vertailukohtien avulla.

4 Aikaisemmat tutkimukset ja julkaisut otospohjaisesta arviointimallista

Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synnystä ei ole erikseen tehty aikaisempia tutkimuksia. Hannu Simola, Risto Rinne, Janne Varjo ym. (Simola, Rinne, Varjo, Pitkänen & Kauko 2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010) ovat kuitenkin käsitelleet otospohjaisuutta Suomen peruskoulujen yleisen laadunarviointimallin osana tarkastellessaan koko mallin muotoutumisen historiaa. Tämän lisäksi otospohjaiseen arviointimalliin päätymistä on perusteltu lyhyesti myös päätöksen tehneiden toimijoiden puolelta (ks. Jakku-Sihvonen 2002, 67-68).

Suomen peruskoulujen laadunarviointimallia kuvailevina erityispiirteinä Simola ym. (2009, 171-172; Simola, Varjo & Rinne 2010, 289; Simola & Rinne 2010, 323) pitävät jo tutkielman toisessakin luvussa mainittuja neljää tekijää: arviointitieto on ensisijaisesti päättäjiä varten, arviointia toteutetaan kehittämisen vuoksi, kouluissa ei ole päättökokeita ja koulujen välillä ei ole ranking-listoja. Näistä kaksi jälkimmäistä periaatetta koskettavat suoraan tätä tutkielmaa, joten pyrin etsimään mainituista artikkeleista erityisesti sen, mitä niiden muotoutumisesta tiedetään.

Varhaisemmassa jäsennyksessään Simola ym. (2009) pohtivat, miltä osin tätä suomalaista laadunarviointimallia voi pitää varsinaisena kansallisena mallina, ja miltä osin vain tarkoittamattomien sattumien ja yhteenkäymisten seurauksena. Lähtökohta on mielenkiintoinen: mitä, jos laadunarviointimalli onkin muotoutunut joiltakin osin vähän kuin puolivahingossa? Simola ym. (2009) pohjustavat tämän ajattelutavan 90-luvun laman aiheuttamien laajojen desentralisaatiouudistusten ennakoimattomiin seurauksiin: arviointeja suorittava OPH ja sen haastajaksi yllättäen noussut Kuntaliitto eivät radikaalin desentralisaation vuoksi saaneet normatiivista oikeutta arviointiensa pohjalle, mikä rajoitti voimakkaasti sitä, miten arviointia pystyttiin toteuttamaan. Simolan ym. (2009, 173-174) mukaan tämä näyttää vaikuttaneen erityisesti kehittävän arvioinnin periaatteen muotoutumiseen (vaikka he myöntävät niin ikään, että jotkin toimijat ovat ajaneet kantaa myös tietoisesti): kun norminanto-oikeutta ei arvioinnissa ole, sitä on helpompi toteuttaa kehittämisen kuin kontrollin nimissä. Simola ym. (emt.) päätyvät kuitenkin siihen, että ei koko malli nyt ihan sattuman tuloskaan ole vaan nimenomaan Opetushallituksen toteuttamat otospohjaiset temaattiset arvioinnit vaikuttavat todella olevan enemmän

tietoisesti suunniteltu keino, jolla torjutaan peruskoulujen ranking-listat, joita Suomessa on vastustettu laajasti sekä hallinnollisella että paikallisella tasolla. Tosin paradoksaalista kyllä myös Suomen keskushallinnon byrokraattinen perinne on voinut tukea tätä asennetta: kansalaisten koulutusta koskevaa tiedontarvetta ei ole pidetty keskeisenä asiana keskushallinnossa (Simola et. al 2009, 173).

Simola ym. (2009, 174) summaavat johtopäätöksensä seuraavasti: "suomalainen antipatia rankingeja kohtaan yhdistettynä byrokraattiseen traditioon ja laadunarvioinnin kehitykselliseen lähtökohtaan radikaalin kunta-autonomian vahvistamana ovat ilmentäneet kahta kansallista ja paikallista juurtunutta poliittista linjausta, jotka ovat olleet varsin vaikuttavia ylikansallisten testi- ja ranking-policyjen vastustamisessa". (käännös oma) Heidän mukaansa merkittävää on se, että molemmat linjaukset ilmentävät tietoisia, tarkoittamattomia ja kontingenteja tekijöitä (emt. 174). Otospohjaisen mallin syntyä (ja päättökokeiden ja ranking-listojen torjumista) selittää tämän perusteella siis tietoinen ranking-listojen vastustus, tätä tukenut byrokraattinen traditio sekä osin sattumien ja yhteenkäymisten seurauksena muotoutunut arvioinnin kehityksellinen lähtökohta.

Simola, Varjo ja Rinne (2010; ks. myös Simola & Rinne 2010) jatkavat sattumia ja yhteenkäymisiä huomioivan ajattelutavan kehittelyä tarkastelemalla peruskoulujen laadunarviointimallin syntyä ja muotoutumista *kontingenssin* näkökulmasta. He luonnehtivat Hans Joasin (2004, 394) perusteella kontingenssin kuvaavan asiaa, joka ei ole välttämätön eikä mahdoton; asiaa, joka voi olla, mutta jonka ei tarvitsisi olla. Kontingenssilla on mielenkiintoinen kaksoismerkitys: se viittaa yhtäältä tarkoittamattomaan sattumaan ja toisaalta vapaaseen tahtoon tai tahdonvoimaan (Joas 2008, 209). Simolan, Varjon ja Rinteen (2010, 285-286) tarkoitus onkin selvittää, "miten yhtäältä epävarmuuden ja sattuman, toisaalta toimijoiden vapauden ja pelitilan yhteenlittyminen voisi auttaa meitä ymmärtämään koulutuspolitiikan todentumisen monimutkaisuutta?"

Tämän lisäksi Simola, Varjo ja Rinne (2010, 286-287) liittävät tarkastelunsa myös kahteen vertailevan tutkimuksen standardikäsitteeseen, *konvergenssiin* ja *polkuriippuvuuteen*, jotka olen jo esitellyt edellä. Näihin käsitteisiin nojaten he (emt. 291-294) esittävät, että suomalaisen peruskoulun laadunarviointimalli heijastaa suomalaisen yhteiskunnan *egalitaarista polkuriippuvuutta*, joka on puskuroinut konvergenttia ylikansallista

uusliberalismia vastaan¹⁰. He kertovat uusliberalismin levittäytyneen suomalaisessa julkishallinnossa 80-luvun lopussa ja 90-luvun alussa, mutta katsovat sen pysähtyneen osittain joutuessaan vastakkainasetteluun perinteisen sosiaalidemokraattis-keskustalaisen egalitarismin kanssa. Näin uusliberalistiset uudistukset ovat kohdanneet vastarintaa ja ovat toteutuneet Suomessa vain osittain.

Egalitarismin taustalta Simola, Varjo ja Rinne (2010, 293-294) tunnistavat yhtä aikaa nopeasti sattuneen elinkeinorakenteen muutoksen, koulutuksen ekspansion ja hyvinvointivaltion rakentamisen sekä kolmikärkisen puoluerakenteen, jossa vähintään yksi valtapuolue säilyy aina vallassa hallituksen vaihtumisen jälkeen niin, että tämä luo jatkuvuutta valituille poliittisille linjauksille. Varsinkin kun 60-luvulta 80-luvun loppuun hallituksessa olivat toistuvasti poliittinen vasemmisto ja keskusta, tämä rakensi vahvaa perinnettä egalitaariselle politiikalle. Simola, Varjo ja Rinne (2010, 293-294; ks. myös Temmes et. al 2002, 70-71) katsovat, että egalitaarinen polkuriippuvuus on ilmennyt koulutuspolitiikassa etenkin muutosvastarintana liike-elämästä kopioidulle kielenkäytölle: koulumaailman toimijat ovat ottaneet sen vastaan vierastaen ja epäillen.

Kontingenssin näkökulman Simola, Varjo ja Rinne (2010, 294-296; ks. myös Simola & Rinne 2010, 323-325) tuovat mukaan nostamalla esiin kaksi kontingenttia tekijää, joiden he katsovat vaikuttaneen suomalaisen perusopetuksen laadunarviointimalliin nimenomaan egalitaarista polkuriippuvuutta vahvistaen ja tukien. Ensimmäiseksi he mainitsevat laman radikalisoiman kunta-autonomian, jonka seurauksena Opetushallitus ja Kuntaliitto ajautuivat kamppailemaan legitiimin koulutusjärjestelmän arvioinnin toteuttajan asemasta. Tämä on heidän mukaansa puskuroinut tehokkaasti keskusjohtoista ohjausjärjestelmää vastaan, kun normatiivisia laadunarviointimalleja ei ole päästy rakentamaan. Lisäksi he katsovat laman tukeneen egalitaarisen peruskoulun asemaa uusliberalistisia asenteita pehmentämällä (vrt. Ahonen 2003, 185-187). Toiseksi kontingentiksi tekijäksi he nostavat esiin Suomen PISA-menestyksen, joka on heidän mukaansa niin ikään tukenut egalitaarista peruskoulua uusliberalistisia uudistuksia vastaan. Näin laadunarvioinnin- ja varmistuksen ”kovat sovellukset” (eli ilmeisesti myös päättökokeet ja ranking-listat) ovat jääneet Suomessa toteutumatta (ks. Simola, Varjo & Rinne 2010, 296).

¹⁰ Simola, Varjo ja Rinne käyttävät termiä 'markkinaliberalismi', mutta tekstin yhtenäisyyden vuoksi käytän termiä 'uusliberalismi'.

Otospohjaisen arviointimallin muodostaneen ARMI-työryhmän puheenjohtajana¹¹ toiminut Ritva Jakku-Sihvonen (2002, 67-68) puolestaan selittää päätöstä seuraavasti. " - - otantaperusteinen oppimistulosten arviointijärjestelmä on tarkoitettu ennen kaikkea kehittämistarkoituksia palvelevaksi tiedontuotantomuodoksi. - - Kansainvälisissä vertailuissa otantaperusteiset arvioinnit ovat osoittautuneet mielekkääksi ja käytännössä helposti hallinnoitavaksi ratkaisumalliksi. Tämä on ollut yksi keskeinen perustelu sille, miksi Suomessa päädyttiin myös kansallisella tasolla otantaperustaiseen arviointiin eikä koko ikäluokan päättökokeeseen. Toinen tärkeä syy oli se, että otantaperusteisuus ei mahdollista ranking-listojen laatimista, jota pidettiin sekä hallinnossa että opettajiston piirissä hyvin keskeisenä reunaehtona kansallista arviointijärjestelmää kehitettäessä. Kolmas – ja ehkä kaikkein tärkein syy – otantaperusteisen järjestelmän käyttöönotolle oli se, että päättökoejärjestelmästä tulee ajan oloon luonteeltaan valikoiva järjestelmä, joka ohjaa opiskelijan jatko-opintouraa hyvin ratkaisevasti ja saattaa vaikuttaa myös oppiaineiden keskinäiseen arvostukseen koulutyön päättövaiheessa."

Tuoreessa julkaisussa Jakku-Sihvonen (2013, 20) lisää aiheesta vielä: "Olin asian vastuullinen valmistelija, ja päädyin esittämään otantaperustaista, arviointikohteiden vuosittaiseen vuorotteluun perustuvaa järjestelmää siksi, että se täyttää hallinnon edellyttämät taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset sekä estää oppimistulosten arviointien pohjalta laadittavat ranking-listat, joiden kielteisistä vaikutuksista tein havaintoja ulkomailla käytössä oleviin arviointijärjestelmiin tutustuessani. Opetushallituksen johto vahvisti esitetyt periaatteet perusopetuksen kansallisen arviointijärjestelmän kehittämisen lähtökohdiksi, ja ensimmäiset järjestelmän mukaiset arvioinnit toteutettiin vuonna 1998."

Peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin syntyä ja vakiintumista (osana suomalaisen perusopetuksen laadunarviointimallia) on siis perusteltu useilla eri tekijöillä. Simola, Varjo ja Rinne (2010) nostavat esiin historiallisena rakennetekijänä suomalaiseen julkishallintoon juurtuneen egalitarismin, johon nojaten päättökokeet ja ranking-listat on mahdollisesti torjuttu epäsuotavina malleina. Ilmeisesti juuri tähän liittyen Suomessa syntyi 90-luvulla konsensus peruskoulujen ranking-listojen vastustamisesta, joka lienee myös erityisesti puskuroinut päättökokeita ja ranking-listoja vastaan (ks. Simola et. al 2009, 173). Lisänä

¹¹ ks. OPH (1995)

tässä on mahdollisesti ollut byrokraattista traditiota, jonka vuoksi päättökokeista ja ranking-listoista hankittavaa tietoa ei ole pidetty tarpeellisena kansalaisten tiedontarpeen kannalta (ks. Simola et. al 2009, 173). Toisaalta on korostettu historiallisina yhteenkääymisinä lamaa ja sen radikalisoimaa kunta-autonomiasia, joista ensimmäinen on mahdollisesti tukenut perinteistä suomalaista tasa-arvoista koulutusajattelua (ks. Simola, Varjo & Rinne 2010, 296) ja jälkimmäinen on puolestaan puskuroinut keskusjohtoista ohjausjärjestelmää vastaan (Simola & Rinne 2010, 325) sekä tukenut laadunarvioinnin kehityksellistä lähtökohtaa, joka on myös voinut osaltaan edistää päättökokeiden ja ranking-listojen torjumista (ks. Simola et. al 2009, 173-174). Lisäksi Simola, Varjo ja Rinne (2010, 296; ks. myös Simola & Rinne 2010, 325) katsovat, että myöhemmin mallia on tukenut myös Suomen vahva PISA-menestys, joka on valanut uskoa suomalaiseen egalitaariseen koulutusjärjestelmään.

Päätöksenteossa mukana olleen Jakku-Sihvosen (2002, 67-68) perustelut yhtyvät jossain määrin mainituissa tutkimuksissa esitettyihin näkökantoihin. Hänen kolmas perustelunsa päättökokeiden "valikoivasta" luonteesta vaikuttaa tukevan käsitystä juurtuneen egalitarismin vaikutuksesta otospohjaisen arviointimallin syntyyn: Suomessa ei haluttu rakentaa epätasa-arvoista järjestelmää. Jakku-Sihvosen toinen perustelu ranking-listojen vastustamisesta kertoo niin ikään siitä, että tällainen asenne on ollut olemassa, ja sillä on ollut vaikutusta. Tämän lisäksi Jakku-Sihvonen lisää vielä yhdeksi näkökulmaksi otospohjaisten arviointien hallinnollisen helppouden, mistä mainituissa tutkimuksissa ei ole mainintoja.

Jos näkemyksiä tarkastelee yhdessä, otospohjaisen arviointimallin syntyä on siis selitetty tiettyihin perusteluihin perustuvana tietoisena valintana (Jakku-Sihvonen; osin myös Simola et. al 2009, 173), joiden taustatekijöinä on nähty (Simola, Varjo, Rinne ym.) uusliberalistisia vaikutteita torjunut egalitaarinen polkuriippuvuus, byrokraattinen traditio, anti-ranking asenteen syntyminen, lama, radikaali kunta-autonomia, laadunarvioinnin kehitykselliseen lähtökohtaan päätyminen sekä PISA-menestys. (Näistä jälkimmäisen voi laskea pois, koska se on vaikuttanut vasta otospohjaisen arviointimallin syntymän jälkeen.) Tulkitsen esitettyjen taustatekijöiden yhteydet seuraavalla tavalla yhdistämällä Simolan, Rinteen, Varjon ym. artikkeleiden johtopäätöksiä (nimenomaan otospohjaista mallia koskien):

- 1) Suomen kouluhallinnossa oli 90-luvulla juurtunutta egalitarismia (Simola, Varjo & Rinne 2010) ja byrokraattista traditiota (Simola et. al 2009, 173), jotka tukivat anti-ranking asennetta ja sitä kautta myös päättökokeiden ja ranking-listojen torjumista (ks. Simola et. al 2009, 173; ks. Simola, Varjo & Rinne 2010).
- 2) Egalitarismi oli vastakkainasettelussa uusliberalismin kanssa, mutta ennalta arvaamaton lama pehmensi uusliberalistisia asenteita ja tuki egalitarismia; tämä edesauttoi sitä, että peruskoulujen laadunarviointimalli ei kääntynyt enemmän uusliberalismin periaatteiden puolelle (ks. Simola, Varjo & Rinne 2010, 296; ks. Simola & Rinne 2010, 325).
- 3) Tämän lisäksi lama johti odottamattomana seurauksena radikaaliin kunta-autonomiaan, joka osaltaan vaikutti ennakoimattomasti siihen, että laadunarviointiin ei saatu normatiivista oikeutta, mikä toisaalta puskuroi keskusjohtoiseen järjestelmään paluuta vastaan (ks. Simola & Rinne 2010, 325) sekä toisaalta edesauttoi sitä, että laadunarvioinnissa päädyttiin kehitykselliseen lähtökohtaan (ks. Simola et. al 2009, 173-174). Tämä taas tuki päättökokeiden ja ranking-listojen torjumista, koska kehitykselliseen lähtökohtaan ei sovi kova kontrolli mittaamisen ja vertailun avulla (ks. Simola et. al 2009, 174). (Tämä viimeinen yhteys on heikoiten esillä, ja se on tiputettu kokonaan pois Simolan ja Rinteen [2010] artikkelista.)

Tutkimuksista muodostuu kuva, jonka perusteella otospohjaisen arviointimallin syntyä selittävät vahvasti sekä tietyt pysyvähköt *rakenteelliset* tekijät (juurtunut egalitarismi ja byrokraattinen traditio) että eräät tarkoittamattomat ja odottamattomat *sattumat* ja *yhteenkäymiset* (lama sattui tukemaan egalitarismia sekä vaikuttamaan toisaalta myös radikaalin kunta-autonomian kautta laadunarvioinnin kehitykselliseen lähtökohtaan ja keskusjohtoisen mallin rakentamisen vaikeuteen). Simola, Varjo ja Rinne (2010; ks. myös Simola & Rinne 2010) vaikuttavat käsittävän rakenteelliset tekijät sosiologisen ajattelutavan mukaisesti enemmän tai vähemmän objektiivisina sosiaalisina sääntöinä (esim. diskursiiviset muodostelmat), jotka ohjaavat ihmisiä jossain määrin automaattisesti tiettyjä päätöksiä kohti (ks. Giddens 1984, 17-24; King 2005, 215, 228). Rakenteen voi joidenkin tulkintojen mukaan nähdä jopa jonkinlaisena determinisminä (King 2005, 228-229), mutta Simola ym. (2010; Simola & Rinne 2010) eivät varmasti allekirjoittaisi tätä näkemystä ottaen huomioon heidän sitoutumisensa kontingenssin käsitteeseen. He vaikuttavat jäsentävän tapahtumien kulkua enemmän rakenteen ja sattumien

yhteisvaikutuksen seurauksena.

Tarkoittaako tämä sitä, että Simola ym. sivuuttavat aktiivisen tietoisien toiminnan, *toimijuuden* (ks. Giddens 1984, 9-11; King 2005, 215), otospohjaisen arviointimallin synnyn selittäjänä? Mielenkiintoista kyllä Simola, Varjo ja Rinne (2010, 297) painottavat, että heidän mallinnuksensa "ei luonnollisestikaan tarjoa mitään kausaalista selitystä suomalaisen perusopetuksen laadunarviointiin liittyvien ominaispiirteiden kehittymiselle" (samassa yhteydessä he tosin viittaavat, että Simolan ym. [2009] artikkelissa tällaisia yhteyksiä on hahmoteltu, ja myös Simola ja Rinne [2010, 316] katsovat, että arviointimallia näyttää olevan mahdotonta ymmärtää ilman heidän mainitsemiaan kontingenteja tekijöitä). He (Simola, Varjo ja Rinne 2010, 297; ks. myös Simola & Rinne 2010, 325-326) katsovat yksiselitteisesti, että tarkoitus *ei* ole selittää tietoisien valintojen merkitystä pois; tarkoitus on vain hahmottaa niitä eri tekijöitä, jotka ovat mahdollistaneet tietynlaisten päätösten tekemisen. Heidän pyrkimyksensä on nimenomaan mallintaa monimutkaista todellisuutta paremmin ottamalla huomioon myös sosiaalisen toiminnan odottamattomia ja tarkoittamattomia sivuvaikutuksia muiden tietoisien ja tiedostamattomien vaikutteiden rinnalla. Simola ja Rinne (2010, 327) katsovat, että tällaisella kontingenssin huomioivalla metodilla on nimenomaan "rakennetta ja toimijuutta yhdistävää analyyttistä voimaa" (kursiivi oma).

Kaiken kaikkiaan nämä tutkimustulokset vaikuttavat vakuuttavilta: otospohjaiseen malliin päädyttiin sekä rakenteellisten että tietoisien tekijöiden vuoksi mukaan lukien tietyt kontingentit sattumat ja yhteenkäymiset. Tuloksissa on kuitenkin tiettyjä ongelmia: 1) Otospohjainen arviointimalli julkaistiin jo vuonna 1995 (OPH 1995), jolloin radikaali kunta-autonomia ei ollut vielä ehtinyt sotkea arviointitoimintaa. Miksi Opetushallituksessa siis päädyttiin otospohjaiseen ratkaisuun jo ennen kuin siellä oltiin tietoisia tulevista ongelmista? Tämä voisi kieliä siitä, että päätöksen taustalla on jotain sattumia ja yhteenkäymisiä pysyvämpää, mikä lohkaisisi osan kontingenssin selitysvoimasta ja merkityksestä pois. Toisaalta radikaali kunta-autonomia on kytketty nimenomaan otospohjaiseen malliin (päättökokeiden ja ranking-listojen torjumisen kautta) pelkästään yhdessä artikkelissa (ks. Simola et. al 2009, 174), joten voi siis olla, että sen on katsottu vaikuttavan enemmän vain arvioinnin kehitykselliseen lähtökohtaan. 2) Rakenteet ja sattumat saavat kiistämättä huomattavasti enemmän palstatilaa kuin tietoinen toiminta, vaikka puhutaan kontingenssista, jossa on mukana myös tietoisien toiminnan ulottuvuus

(Simola, Varjo & Rinne 2010; ks. myös Joas 2008, 209). Minkälaista tämä tietoinen toiminta oli? Kuka sitä toteutti ja miten? Miten se suhteutui sattumien ja rakenteiden vaikutukseen? Tutkimustulokset jättävät tämän lähes täysin auki. 3) Loppujen lopuksi tutkimuksista jää vaikutelma, jonka perusteella tietoisella toiminnalla oli vähemmän merkitystä myös otospohjaisen arviointimallin muotoutumisen kannalta (osana koko laadunarviointimallia). Mutta olikohan asia todella näin? Otospohjaisen arviointimallin laatineiden henkilöiden toimintaan ei viitata ollenkaan, joten mistä voidaan loppujen lopuksi päätellä, että ihmistahdon ulkopuolisilla tekijöillä oli niin suuri rooli lopputuloksen kannalta? Mitä, jos niiden merkitys olikin vain marginaalinen? Ja jos asia sattuu olemaan näin, mitä se tarkoittaa kontingenssi -käsitteen käytön kannalta? Nämä ongelmat ovat merkittäviä, ja tämän on kannustanut minua ryhtymään tämän tutkielman tekemiseen.

5 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Suomen peruskoulujen laadunarviointimallin muotoutumista tarkastelevissa tutkimuksissa (mukaan lukien otospohjainen arviointimalli) (ks. Simola et. al 2009; Simola & Rinne 2010; Simola, Varjo & Rinne 2010) vaikuttaa olevan aukko: vaikka on puhuttu kontingenssista, johon sisältyy sekä sattuman että vapaan tahdon ulottuvuus (Joas 2008, 209), huomio on keskittynyt edelliseen niin, että historialliset, institutionaaliset ja diskursiiviset *rakenteet* ja niihin vaikuttaneet odottamattomat *yhteenkäymiset* ovat painottuneet poliittisen *toimijuuden* (aktiivisen tietoisien toiminnan) jäädessä vähälle huomiolle. Tämä luo teoreettisen aukon, joka paljastaa lisäksi mahdollisen puutteen tämän hetkissä tutkimustiedossa. Teoreettinen aukko koskee kontingenssin käsitteen käyttöä: se on valjastettu selittämään peruskoulujen laadunarviointimallin muotoutumista ilman sen aktiiviseen toimintaan liittyvän ulottuvuuden lähempää tarkastelua. Mahdollinen puute rakentuu tämän seurauksena: rakenteiden, sattumien ja tietoisien valintojen keskinäisiä voimasuhteita ei ole jäsennetty tarpeeksi tarkasti. Näin ollen jää epäselväksi, kuinka suuri rooli sattumilla ja yhteenkäymisillä on oikeasti todellisuudessa ollut tietoiseen toimintaan suhteutettuna.

Lähden tässä tutkielmassa täyttämään tätä tutkimusaukkoa laadunarviointimallin yhden osan, otospohjaisen arviointimallin synnyn, osalta. Nostan otospohjaisen mallin muodostaneet poliittiset toimijat keskeisesti mukaan tarkastelun kohteeksi. Tarkoitus on selvittää tarkemmin toimijoiden roolin merkitystä otospohjaisen arviointimallin synnyn taustalla. Tästä huolimatta katson, että pelkkiin toimijoihin keskittyvä näkökulma olisi hyvin puutteellinen: tunnustan nimittäin toimijoiden olevan väistämättä suhteessa rakenteisiin ja niiden tuottamiin sosiaalisen toiminnan reunaehtoihin (ks. esim. Bourdieu & Wacquant 1992, 7-11, 15; King 2005, 230). Toimijuus ja rakenne on nähtävä relationaalisina konsepteina: toimijat tuottavat itse rakennetta aktiivisella toiminnallaan ja valinnoillaan, ja toisaalta rakenne ohjaa ja rajoittaa heidän toimintaansa ja valintojaan (Giddens 1984, 25-28; Bourdieu & Wacquant 1992, 15-19; King 2005, 230). Jotta otospohjaisen arviointimallin synty olisi ymmärrettävissä, sitä on siis tutkittava sekä rakenteen että toimijuuden säätelemän prosessin tuotoksena.

Tutkimukseni luonne pro gradu -tutkielmana rajoittaa sitä, mitä kaikkea pystyn tarkastelemaan. Tästä johtuen joudun jättämään täsmällisen kontingenttien sattumien

tutkimisen tutkimusongelman ulkopuolelle. Tyydyn pääosin pysyvämpien rakenteellisten tekijöiden ja toimijuuden tarkasteluun (sulkematta kuitenkaan kontingenteja sattumia kokonaan pois). Tutkimukseni tuottaa tästä huolimatta olennaista tietoa rakenteen rajoittaman ja ohjaaman toimijuuden roolista otospohjaisen arviointimallin synnyn taustalla, mikä auttaa myös kontingenssiin keskittyvien tutkimusten arvioimista. Tutkimukseni voi siis nähdä sekä komplementaarisena että mahdollisesti vaihtoehtoisena kontingenssin käsitteeseen perustuvien tutkimusten kanssa; toisaalta se täydentää kontingenssin näkökulmaa, mutta toisaalta se voi myös pyrkiä selittämään sitä pois, jos toimijuudesta ja stabiileista rakenteista löytyy itsessään jo tarpeeksi selitysvoimaa sille, miksi Suomessa päädyttiin arvioimaan peruskouluja otospohjaisesti.

Miten tällainen lähtökohta välittyy tutkimustehtäväksi? Aloitetaan tutkimusongelmasta: pyrkimyksenä on selvittää, miksi Suomessa muodostettiin peruskoulujen otospohjainen arviointimalli 90-luvulla. Jotta voin tarkastella ongelmaa sekä toimijuuden että rakenteen näkökulmasta, on minun ensin jäsennettävä tarkasti, mitä toimijat tekivät. Tätä varten olen laatinut kaksi orientoivaa tutkimuskysymystä, joihin vastaan ensimmäiseksi:

- Miten Suomen peruskoulujen otospohjainen arviointimalli syntyi poliittisessa prosessissa?
- Millä perusteella toimijat itse valitsivat otospohjaisen mallin päättökokeiden ja ranking-listojen sijaan?

Kysymysten kautta on mahdollista muodostaa kattava kuva otospohjaisen arviointimallin syntyä ymmärrettäväksi tekevästä toiminnallisesta prosessista sekä siihen vaikuttaneista tietoisista tekijöistä. Tästä voin siirtyä varsinaiseen tutkimuskysymykseeni, jossa toimijuus yhdistetään rakenteisiin:

- Miten on mahdollista ja miten on selitettävissä se, että Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin muodostaneet poliittiset toimijat tekivät sosiaalisen toiminnan historiallisiin, institutionaalisiin ja diskursiivisiin rakenteellisiin taustavaikutteisiin ja reunaehtoihin nojaten juuri sen ratkaisun, jonka tekivät?

6 Tutkimuksen toteuttaminen

6.1 Tutkimusmetodi ja tutkimusote

6.1.1 Historiallinen tutkimusote

Ennen kuin käyn läpi sen, minkälaisella metodologisella otteella lähestyn tutkimusongelmaani, on syytä selvittää tutkimuksen laajempaa taustaa ja periaatteita historiallisesti orientoituneena politiikan tutkimuksena. Ensinnäkin on todettava, että tutkimus kytkeytyy erityisesti nimenomaan *sosiaalitieteellisen* politiikan tutkimuksen "projektiin" (ks. Ozga 1999, 38-42): tarkoitus ei ole arvioida Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin oikeutuksia tai seuraamuksia, vaan tuottaa siitä uutta tietoa poliittisena ilmiönä.

Toiseksi on tärkeää tunnustaa, että kyse on todellisuuden *tulkitsemisesta* – ei absoluuttisen objektiivisen totuuden etsimisestä. Tätä näkemystä edustavat niin politiikan tutkimuksen asiantuntija Kari Palonen (ks. Palonen 1988, 14-15) kuin historian tutkimuksen ekspertti Pentti Renvallkin (ks. Renvall 1983, 49-57). Palonen (1988, 14-15) lisää vielä politiikan tutkimuksesta, että ihmisillä on yleensä jonkinlaisia ennakkokäsityksiä tutkittavista poliittisista ilmiöistä, joten "tutkimus ei lähde tyhjästä vaan suuntautuu ilmiötä koskevien ennakkokäsitysten muuntamiseen". Politiikan tutkimuksessa tehdään siis uusi tulkinta jostakin ennestään tunnetusta poliittisesta aiheesta.

Historiallisesti orientoituneen tutkimuksen tulkinnanvaraisuus johtuu ensinnäkin siitä, että menneisyydestä voi tehdä päätelmiä vain siitä jäljelle jääneiden jälkien perusteella (ks. Renvall 1983, 52-57; ks. myös Kalela 2002, 94-97); jäljet vaativat aina tulkintaa ja ne voivat myös johtaa harhaan. Esimerkiksi asiakirjat kirjoitetaan aina jotakin tarkoitusta varten, ja on harvinaista, että niiden kirjoittaja pyrkisi kertomaan vain ja ainoastaan totuuden (Renvall 1983, 205). Pöytäkirjoista voidaan puolestaan jättää niiden julkisuuden vuoksi joitakin sellaisia asioita pois, joita ei haluta tuoda esille (emt. 210). Muistitietoon perustuvia haastatteluja voi sen sijaan pitää jopa "mahdollisimman epäluotettavana" tiedonlähteenä (Kalela 2002, 90), koska ajallinen etäisyys voi vääristää muistia ja kertojan näkemys on voinut muuttua vuosien kuluessa (Renvall 1983, 203-204).

Tulkinnallisuuteen johtaa myös se, että kausaalisuhteiden tunnistaminen on hyvin vaikeaa

(ks. Renvall 1983, 75). Renvall (emt. 76) toteaakin, että silloin kun historiassa selitetään jokin asia jollakin syyllä, kyse on yleensä vain *yhdestä* syystä tai edellytyksestä monen muun joukossa. Kausaalisuhteiden näkeminen on loppujen lopuksi vain tulkitsijasta itsestään kiinni (emt. 78-79). Renvall (emt. 80-83) kehottaakin, että on parempi puhua *aiheesta* kuin syystä: historian tutkimuksessa tutkitaan mielekkäitä kokonaisuuksia, joissa saattaa sitten olla yksi tai useampi eri alatekijöitä yhdistävä asia, jolla on selittävää voimaa kokonaisuuden suhteen.

Tulkinnallisuuden hyväksyminen ei tarkoita sitä, etteikö tulkinta voisi onnistua tai epäonnistua. Renvall (1983, 49-57) katsoo, että objektiivisen todellisuuden saavuttamattomuudesta huolimatta voimme aina muodostaa "enemmän tai vähemmän todennäköisiä hypoteeseja" (emt. 57). Keskeistä onnistuneen tulkinnan tuottamisessa on lähteiden kriittinen käyttö (ks. Renvall 1983; ks. myös Kalela 2002). Jorma Kalelan (2002, 92-94) mukaan lähdekritiikissä on tärkeää lähteiden tosiperäisyyden suhteuttaminen toisiinsa nähdessä sekä kysymys siitä, miten hyvin ne vastaavat tutkittavaan aiheeseen. Lähdekritiikki on pohjimmiltaan lähteiden tulkintaa, jossa olennaista on pyrkiä tiedostamaan, mikä lähdemateriaalin alkuperäinen tehtävä on ollut. Renvall (1983) erottaa lähdekritiikissä ulkoisen ja sisäisen ulottuvuuden. Ulkoisella lähdekritiikillä tarkoitetaan lähteen sijoittamista mahdollisimman tarkasti sen ajalliseen ja paikalliseen ympäristöön (emt. 165-167). Sisäisellä lähdekritiikillä tarkoitetaan puolestaan lähteen tehtävän ja todistusvoiman tulkitsemista sekä sen luotettavuuteen vaikuttavien puutteiden ja vääristymien tiedostamista (emt. 199-217).

Jos lähteet ovat hyviä, tosiperäistä tutkimustietoa on hankittavissa. Esimerkiksi Pertti Alasuutarin (1994, 87-90) mukaan yhtäkin indikaattoria (epäsuoraa todistusaineistoa) voi pitää luotettavana, ellei sisäinen lähdekritiikki tee siitä epäilyksen alaista. Haastateltavien henkilöiden voi myös yleensä olettaa puhuvan totta, ja useampi toisensa vahvistava kertomus on jo huomattavasti luotettavampi kuin vain yhden ihmisen antama todistus (emt.). Renvall (1983, 218) toteaa, että "paikkaansapitäväksi on katsottava sellaista lähteissä esiintyvää asiaa, jonka vähintään kaksi toisistaan riippumatonta, luotettavaksi arvioitavaa ensi käden lähdettä kertoo samalla tavalla". Uskottavuutta lisää se, mitä enemmän eri lähteiden alkuperäiset tehtävät ja pyrkimykset poikkeavat toisistaan; näin on epätodennäköisempää, että ne kärsisivät samanlaisesta harhasta (emt. 220-221).

Näen tämän tutkielman nojaavan keskeisesti historian- ja politiikan tutkimuksen periaatteisiin ja lähtökohtiin: olen tekemässä vain yhtä tulkintaa menneisyydestä – objektiivista totuutta en voi saavuttaa. Tästä huolimatta katson, että oikeanlainen lähteiden käyttö ja tarkka lähdekritiikki tekevät *onnistuneen* tulkinnan mahdolliseksi. Tavoitteena ei siis ole objektiivinen varmuus, mutta kuitenkin totuuden lähestyminen.

6.1.2 Poliitiikan tutkimus sekä toimijuuteen ja rakenteeseen keskittyvien tutkimusmetodien erot

Kun historiallisessa tutkimuksessa on kyse erityisesti politiikasta, keskeistä on itse politiikan käsite ja sen määrittäminen. Esimerkiksi Stephen J. Ball (1994, 15; ks. myös Varjo 2007, 39-40) huomauttaa, että käsite otetaan monissa tutkimuksissa itsestäänselvyytensä, ja tämän johdosta sen merkitys saattaa vaihdella jopa saman tutkimuksen sisällä. Varjo (2007, 40) lisää tähän vielä suomalaisen erityisvivahteen. Hän huomauttaa, että meillä 'politiikka' -sanalla on poikkeuksellisen laaja merkitys. Esimerkiksi englannin kielen termit *polity* (politiikka erityisenä ja rajattuna alueena) ja *policy* (politiikka linjauksena) sisältyvät molemmat merkitykseltään suomenkieliseen termiin (ks. myös Palonen 2003, 470-471).

Tämä Kari Palosen (2003, 470-471) muotoilema erottelu *polityn* ja *policyn* välillä on avainjuuri tämän tutkimuksen politiikkakäsitteen määrittelemiseen. Palosen (emt.) mukaan *polity* viittaa politisoituneen tilaan: siihen, mikä on tiettyä aikana ja tietyssä paikassa *politisoitu*. *Policy* puolestaan viittaa poliittiseen linjaukseen: siihen, mitä on *poliittokoinnin* tuloksena tuotettu ja niin sanotusti "jäädytetty todellisuuteen". Palosen (emt.) mukaan näitä termejä voi lukea kahdella eri tavalla riippuen siitä katsotaanko politiikan olevan ensisijaisesti tilallinen vai ajallinen ilmiö. Tilallinen luenta näkee politiikan sektorin tai kentän kaltaisena tilana; ajallinen luenta näkee sen aktiviteettina.

Tässä tutkimuksessa luenta on ensisijaisesti ajallinen, ja tarkastelun kohteena on poliittinen linjaus (Suomen peruskoulujen otospohjainen arviointimalli): kyse on Opetushallituksen vuonna 1995 (ks. OPH 1995) ensimmäisen kerran julkaisemasta *policysta*, joka on syntynyt Opetushallituksessa *poliittokoinnin* tuloksena. Huomiota täytyy kuitenkin kiinnittää myös siihen, missä määrin aihe oli *politisoitunut* Opetushallituksessa.

Ball (1994, 14-27) tarkastelee politiikka -käsitettä tavalla, joka valottaa myös sen

tutkimusmetodologisia ulottuvuuksia. Hän erottaa toisistaan kaksi huomattavan erilaista politiikan konseptualisointia, joilla on omat tutkimusviitekehykselliset ja -metodologiset seurauksensa: politiikka tekstinä (policy as text) ja politiikka diskurssina (policy as discourse). Näistä ensimmäisessä politiikka nähdään aktiivisten toimijoiden tahdonilmaisuna, joka on syntynyt monien konfliktien ja kompromissien tuloksena; jälkimmäisessä puolestaan politiikkaa tarkastellaan vallankäyttönä "tietoa" ja "totuutta" tuottavien diskurssien kautta. Tämä on tutkimustehtäväni kannalta mielenkiintoista, koska edellinen on selvästi toimijuutta painottava näkökulma, kun taas jälkimmäinen keskittyy rakenteeseen.

Ballin (1994, 16-21) näkemyksen mukaan politiikka tekstinä -näkökulmasta poliittisia asiakirjoja (päätökset yms.) tarkastellaan toimijoiden neuvottelujen tuloksina. Keskeisessä asemassa ovat toimijoiden tulkinnat, joiden kautta poliittinen teksti elää merkityksissään ennen lopulliseen muotoonsa asettumista. Poliittiset ratkaisut ovat näin toimijoiden pelejä, joissa tietyt näkökulmat todellisuudesta vakiintuvat teksteihin konfliktien ja kompromissien kautta. Politiikka tekstinä -näkökulma painottaa poliittisen tekstin käytännön seurauksia: poliittisilla päätöksillä muutetaan todellisuutta (esimerkiksi valtasuhteita). Käytäntöön tullessaan päätökset joutuvat jälleen toimijoiden tulkinnan kohteeksi, jolloin niiden seurauksista voidaan edelleen käydä aktiivista kamppailua.

Politiikka diskurssina -näkökulma perustuu vahvasti Michel Foucaultin tuotannolle (ks. Ball 1994, 21-22). Foucault (2002, 54) näkee diskurssit jonakin, joka on enemmän kuin pelkkä kieli. Diskurssit ovat tietoisten subjektien "ulkopuolella" olevia sääntöjä objektien muodostamiselle; käytäntöjä, jotka muodostavat objektit, joista ne puhuvat (Foucault 2002, 54-61, 69-70). Me emme niin sanotusti puhu diskursseja – ne puhuvat meidät (Ball 1994, 22). Diskurssit määrittelevät sen, mitä pidetään tietona ja totuutena tietyssä paikassa. Ne määrittelevät sen, mitä voidaan ajatella ja puhua sekä myös sen, kuka tiedosta ja totuudesta voi milloinkin puhua ja millä auktoriteetilla. (Ball 1994, 21.)

Olssenin ym. (2004, 69-72) mukaan diskursseihin keskittyvässä politiikka-analyysissä voidaan etsiä aineistosta erilaisia diskurssityyppejä, jotka käyvät kielellä keskinäistä kamppailuaan sosiaalisen todellisuuden hallinnasta. Voittaja on se diskurssi, joka saavuttaa dominoivan aseman niin, että sosiaalisen todellisuuden käytäntöjä tarkastellaan, ylläpidetään ja rakennetaan siihen tukeutuen. Diskursiivinen politiikka-analyysi tutkii näin

muun muassa sitä, miten tietyt poliittiset päätökset ovat sidoksissa yhteiskunnan sosiaaliseen rakenteeseen ja poliittiseen järjestelmään, ja mitkä niiden taustaoletukset ja ideologiset pohjat ovat.

Tutkimustehtäväni mukaisesti kumpikaan näkökulma ei yksin riittäisi, vaan niiden väliset erot olisi kurottava umpeen. Toimijuutta ja rakennetta korostavia näkökulmia ei kuitenkaan missään nimessä tarvitse nähdä toisilleen vastakkaisina (ks. Ball 1994, 15; Ozga 1999, 94), joten tämä on täysin toteutettavissa – täytyy vain löytää sopiva näkökulmia yhdistävä analyysimalli. Tämän tutkielman puitteissa olen katsonut, että tehtävän täyttää parhaiten *politiikan dynamiikan analyysimalli* (Kauko 2011), joka nousee tämän johdosta tutkielmani tutkimusmetodologiseksi lähtökohdaksi.

6.1.3 Poliitiikan dynamiikan analyysimalli

Politiikan dynamiikan analyysimalli on tuore tutkimusmetodologinen viitekehys, jota erityisesti Jaakko Kauko on kehittänyt väitöskirjassaan "Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa" (2011). Kaukon viitekehys rakentuu korkeakoulujärjestelmää koskevaksi, mutta on tarkoitettu sovellettavaksi myös yleisesti erilaisiin politiikan tutkimuksen tutkimuskohteisiin (erityisesti komparatiivisen tutkimuksen tarpeisiin) (ks. Kauko, Varjo, Kalalahti, Sahlström & Simola 2012). Näin ollen se on käyttökelpoinen myös tässä tutkimuksessa; malli täytyy vain pudottaa järjestelmätasolta poliittisen linjauksen tasolle.

Yleisesti ottaen politiikan dynamiikan analyysissa analysoidaan kolmea eri tasoa, makrotason rakenteellista "politiikan tilannetta" (1), välitason rakenteita ja toimijuutta huomioivaa "politiikan toimintamahdollisuuksia" (2) ja mikrotason toimijoiden "poliittista pelitilaa" (3) (Kauko, Varjo et. al 2012, 489-491). Kauko (2011) tarkasteli alun perin väitöskirjassaan vain kahta ensiksi mainittua tasoa, mutta herätteli jo tällöin ajatuksia kolmannelta tasosta (emt. 196), joka on ilmestynyt mukaan kuvioihin dynamiikan analyysin jatkokehittelyssä (ks. Kauko, Varjo et. al 2012). Analyysikehikko on kuvattu alustavasti seuraavalla sivulla olevassa taulukossa (ks. Taulukko 1).

Taulukko 1. Poliitiikan dynamiikan analyysikehikko (Kauko, Varjo et al. 2012, 490; ks. myös Kauko 2011; Kauko, Simola, Varjo & Kalalahti 2012; Palonen 2006).

Ulottuvuus	Kuvaus
Poliittinen tilanne	Mikä on mahdollista tietyssä sosio-historiallisessa ja poikkikansallisessa tilanteessa; rakenteellisen tilaisuuden ja muutoksen ulottuvuus
Poliittiset toimintamahdollisuudet	Mikä on mahdollista toimintaa vallitsevissa diskursiivisissa muodostelmissa; mikä on politisoitunutta ja mikä ei; problematiikat; diskursiivisten olosuhteiden ja resurssien ulottuvuus
Poliittinen pelitila	Kuinka keskeiset toimijat toimivat ja reagoivat; kuinka he käyttävät hyödykseen vallitsevaa tilannetta ja toimintamahdollisuuksia; politikointi

Kauko, Varjo ym. (2012, 489-491; ks. myös Kauko, Simola et. al 2012) selittävät kehikkoa seuraavanlaisesti. 1) "Poliittinen tilanne" koskee makrotason analyysia: tarkastellaan sitä, mikä on mahdollista aikalaisessa sosio-historiallisessa ja institutionaalisessa tilanteessa. 2) "Poliittiset toimintamahdollisuudet" koskee välitason analyysia: mitkä asiat ovat politisoituneet ja mitkä eivät? Mikä on poliittisesti mahdollista olemassa olevien diskursiivisten muodostelmien varassa (vrt. politiikka diskurssina [Ball 1994, 21-22])? 3) "Poliittinen pelitila" käsittelee mikrotasoa: mitä toimijat tekevät kyseisessä tilanteessa olemassa olevilla mahdollisuuksillaan? Millä tavalla he *politikoivat* (vrt. politiikka tekstinä [Ball 1994, 16-21])? Tässä tutkimuksessa kaikki nämä tasot ovat mukana tarkastelussa. Jotta olisi mahdollista ymmärtää, mitä tämä tarkoittaa tutkimuksen kannalta, on perehdyttävä malliin ja sen perusteisiin tarkemmin.

Kauko (2011, 2-4) aloittaa politiikan dynamiikan analyysimallin hahmottelun toteamalla käsittelevänsä politiikkaa toimintana, jossa olennaista ovat toimijoiden väliset suhteet; tutkittavana on "toimijoiden vuorovaikutuksen säännönmukaisuus eli dynamiikka". Näkökulmaa laajennetaan varsinaisten yksilötoimijoiden ulkopuolelle ottamalla tarkasteluun instituutiot, jotka Kauko mieltää myös toimijoiksi. Vuorovaikutuksen säännönmukaisuuden tarkastelun lisäksi Kauko katsoo, että dynamiikan analyysissa on keskeistä historiallisen kontekstin ymmärtäminen: ilman ajallista tarkastelua monimutkaista instituutioiden vuorovaikutusvyvyhtiä olisi mahdotonta tulkita.

Kauko (2011, 9-10; ks. myös Kauko, Varjo et. al 2012, 489-491) rakentaa mallinsa vahvasti Kari Palosen ajatusten pohjalta: hän nostaa esiin Palosen (2006, 25; 2008, 208-215) muotoileman käsityksen politiikasta kontingenttina toimintana, johon liittyvät olennaisesti politiikan *tilanteen* (1), *mahdollisuuden* (2) ja *pelin* (3) näkökulmat. Kauko (2011, 9-10) tarttuu näistä näkökulmista erityisesti (1) tilanteeseen ja (2) mahdollisuuteen, jotka hän nimeää "politiikan dynamiikan kahdeksi ulottuvuudeksi". Ensimmäinen viittaa dynamiikan tutkimuksen historialliseen otteeseen; jälkimmäinen toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Kaukon tarkastelun ulkopuolelle jäävä – tässä tutkielmassa mukana oleva – pelin näkökulma syvenyy tarkemmin konkreettiseen poliittiseen ”pelaamiseen” (ks. Palonen 2006, 297).

Näkökulma politiikasta tilanteena (1) käsitteellistää ne historialliset hetket, jolloin vakiintunutta politiikan linjaa voidaan muuttaa. Kauko kuvaa tällaisia hetkiä *kairoksen* käsitteellä: tilaisuus muutokseen avautuu tietyssä aikana, ja silloin siihen on tartuttava tai se pakenee ulottumattomiin. Kyse ei kuitenkaan välttämättä ole mistään ainutlaatuisesta ajanjaksosta, vaan muutokset ovat mahdollisia rutiininomaisissa tilanteissakin. Tällöin ne täytyy vain huomata – tai tehdä itse mahdollisiksi tulkitsemalla tilannetta uudelleen muutokselle otollisena. (Kauko 2011, 10; ks. myös Palonen 2006, 259-261.)

Näkökulma politiikasta mahdollisuutena (2) liittyy näiden tilanteiden tunnistamiseen ja hyödyntämiseen: minkälaisia poliittisia mahdollisuuksia toimijat näkevät, ja minkälaisia käsityksiä he toimintavaihtoehtoistaan rakentavat? Minkä he katsovat tai havaitsevat olevan mahdollista tietyssä aikana tietyssä tilanteessa? Uusia mahdollisuuksia voi rakentaa *politisoimisen* kautta, mutta seuraukset saattavat olla odottamattomia: kun jokin asia on nostettu esiin poliittiseksi kiistakapulaksi, sitä on hankala enää palauttaa ei-poliittiseksi, ja se jää näin elämään ja vaikuttamaan myös tuleviin poliittisiin tilanteisiin ja mahdollisuuksiin. (Kauko 2011, 11-12; ks. myös Palonen 2006, 233-237.)

Politiikan dynamiikan analyysimallissa "politiikka tilanteena" (1) käsittelee *rakenteellisten* tekijöiden – instituutioiden sisäisten rakenteiden ja poliittis-historiallisen kontekstin – vaikutusta poliittisiin ratkaisuihin. Instituutiot käsittävät kaikki tiettyyn poliittiseen järjestelmään kuuluvat merkittävät instituutiot; poliittis-historiallinen konteksti käsittää "yleiset demografiset, sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset kehityskulut" (Kauko 2011, 33), joista poliittinen järjestelmä on tutkimuksen kannalta helpoiten havaittavissa (ainakin

korkeakouluja koskevassa tutkimuksessa – sama huomio lienee pätevä myös tämän tutkimuksen osalta). Instituutioiden sisäinen rakenne ja poliittis-historiallinen konteksti (tai "ulkoiset seikat") muodostavat politiikan dynamiikan ensimmäisen ulottuvuuden, *poliittisen tilanteen*. Silloin kun ne tukevat toisiaan, syntyy "muutokselle suosiollinen poliittinen tilanne". Jos ne puolestaan ovat ristiriidassa keskenään, syntyy "muutokselle ristiriitainen poliittinen tilanne", mikä tarkoittaa sitä, että poliittinen muutos vaatii joko instituutioiden tai ympäristön muuttamista tai muuttumista. (Kauko 2011, 33-34, 38.)

"Politiikka mahdollisuutena" (2) käsittelee asioiden politisoitumista tavalla, jossa nähdäkseni rakennetta ja toimijuutta yhdistetään ja suhteutetaan toisiinsa. Kauko (2011, 34-35) ammentaa jäsenyksensä enimmäkseen John W. Kingdonin (2003) ajatusten pohjalta. Tämä on tutkinut erityisesti sitä, miksi poliittisessa päätöksenteossa jotkin asiat nousevat asialistalle toisten jäädessä huomioimatta (Kingdon 2003, 196). Kingdonin (2003, 194-198, 200-201) mukaan mahdollisuuksien esiin nousemiseen vaikuttavat niin sanotut *policy-ikkunat*, joita aukeaa poliittisten ongelmien (kriisit, henkilökohtaiset kokemukset yms.) ja *policy-virtausten* (kansalaismielipiteiden muutokset, vallanvaihdokset yms.) seurauksena. Ikkunoihin vaikuttavat myös ongelmiin ja *policy-virtauksiin* laaditut ratkaisumäärittelyt, joita syntyy enemmän tai vähemmän sattumanvaraisesti asiantuntijayhteisöissä. Sattumanvaraisuudesta huolimatta varsinaisesti esille tuodut ratkaisuehdotukset muodostuvat kuitenkin säännönmukaisesti: Kingdon (emt. 131-139) listaa niihin vaikuttaviksi tekijöiksi teknisen käyttökelpoisuuden, *asiantuntijayhteisön* arvot (Kingdon [emt. 133-134] katsoo, että dominoivilla yhteiskunnallisilla arvoilla voi olla merkitystä, mutta voi myös olla olematta) ja ennakko-oletukset *poliicin* kohtaamista rajoitteista. Ennakko-oletuksiin kuuluvat käsitykset budjettirajoitteista, julkisesta hyväksyttävyydestä ja poliitikkojen vastaanottavuudesta. Mitä paremmin ratkaisumäärittely sopii näihin tekijöihin, sitä todennäköisempää on, että sitä lähdetään viemään eteenpäin.

Yhdessä nämä kolme tekijää (tai "virtaa") – ongelmat, *policy-virtaukset* ja ratkaisumäärittelyt – muodostavat Kingdonin (emt. 200-201) poliittisia mahdollisuuksia käsittelevän "monivirtamallin". Kun virtoja yhdistyy tai niihin tulee uusia linjoja, *policy-ikkuna* avautuu, ja toimijat – *policy-yrittäjät* – voivat yrittää ajaa läpi omia "politiikkapakettejaan" (mieleisiään ratkaisumalleja). Mitä paremmin politiikkapaketti yhdistää eri virrat eli ongelman, *policy-virtauksen* ja sopivan ratkaisun, sen suuremmalla

todennäköisyydellä se on mahdollista saada läpi. (Kingdon 2003, 201-205; ks. myös Kauko 2011, 35.) Poliitiikan mahdollisuuksissa on siis kyse toisaalta toimijoiden aktiivisuudesta, mutta toisaalta myös jonkinlaisista rakenteellisista (ks. Kauko 2011, 35), ehkäpä diskursiivisista (ks. Kauko, Varjo et. al 2012, 490) toimintaa säätelevistä puitteista.

Tämän pohjalta Kauko (2011, 38) kokoaa analyysimallinsa *politiikan mahdollisuuden* ulottuvuuden. Kun useampi virta yhdistyy, uusia poliittisia toimintamahdollisuuksia politisoituu, ja toimijoilla on tilaisuus ajaa läpi omia politiikkapakettejaan. Tästä syntyy "politisoituneiden toimintamahdollisuuksien" dynamiikka. Jos taas toimintamahdollisuudet ovat vakiintuneet, poliittinen toiminta noudattaa vanhoja kaavojaan: tutut kysymyksenasettelut ja kyseenalaistamattomat käytännöt ohjaavat toimintaa eikä uudenlaisia ratkaisuja synny. Kyse on "vakiintuneiden toimintamahdollisuuksien" dynamiikasta.

Kaukon (2011, 38-39) alkuperäisessä politiikan dynamiikan analyysimallissa nämä kaksi ulottuvuutta, tilanne ja mahdollisuus, yhdistyvät tutkimusmetodin viitekehykseksi (ks. Taulukko 2). Muodostuu nelikenttä, jonka vaaka-akselilla ovat politiikan tilanteen vaihtoehdot (tilanne on joko suotuisa tai epäsuotuisa muutokselle) ja pystyakselilla ovat politiikan toimintamahdollisuuksien vaihtoehdot (mahdollisuudet ovat joko vakiintuneet tai politisoituneet). Tuloksena on neljä erilaista politiikan dynamiikkaa: kitka-, lukko-, konsensuaalinen muutos- ja uudistusdynamiikka.

Taulukko 2. Poliitiikan dynamiikan analyysimalli [alkuperäinen: "teoreettinen malli korkeakoulupoliittisen järjestelmän dynamiikasta" (Kauko 2011, 38)].

	Muutokselle ristiriitainen poliittinen tilanne	Muutokselle suosiollinen poliittinen tilanne
Vakiintuneet toimintamahdollisuudet	Kitkadyneriikka	Konsensuaalinen muutosdynamiikka
Politisoituneet toimintamahdollisuudet	Lukkodyneriikka	Uudistusdynamiikka

Kitkadyneriikassa instituutioiden ja poliittis-historiallisen kontekstin suhde on ristiriitainen eivätkä toimijat ole politisoineet kyseistä ristiriitaa (heidän voi olla vaikea hahmottaa sitä). Tällöin ristiriidan purkava muutos ei ainakaan välittömästi ole

mahdollinen. Lukkodynamiikassa toimijat ovat liikkeellä, mutta poliittisen tilanteen ristiriitaisuus ei salli muutoksia. Muutokset jäivät tällöin odottamaan ulkopuolelta tulevia institutionaalisia uudistuksia tai otollisempia aikoja. Konsensuaalisessa muutosdynamiikassa tilanne on muutokselle otollinen, mutta sitä toteutetaan rutinoituneiden toimintakaavojen mukaisesti. Uudistusdynamiikassa tilanne on puolestaan muutokselle otollinen ja lisäksi vielä politisoitunutkin. Toimijoilla on tällöin mahdollisuus yrittää ajaa läpi omia politiikkapakettejaan. (Kauko 2011, 39-40; ks. myös Kauko, Varjo et. al 2012.)

Toisin kuin tilanteen ja mahdollisuuksien ulottuvuuksia, poliittisen *pelitilan* (3) dynamiikan ulottuvuutta ei ole vielä avattu tarkemmin mallia käsittelevissä julkaisuissa (ks. Kauko 2011; Kauko, Simola et. al 2012; Kauko, Varjo et. al 2012). Tulkitsen sen kuitenkin sijoittuvan tilanteen ja toimintamahdollisuuksien lokeroiman kentän sisälle: tarkastellaan sitä, miten tilannetta ja mahdollisuuksia käytetään käytännössä hyväksi (ks. Kauko 2011, 196; Kauko, Varjo et. al 2012, 490). Poliittista pelitilaa analysoidaan siis joko kitka-, lukko-, konsensuaalinen muutos- tai uudistusdynamiikan tuottamassa viitekehyksessä.

Kauko (2011, 196) indikoi, että pelitilan (3) ulottuvuutta voisi jäsentää Kingdonin (2003) ajatusten pohjalta keskittymällä keskeisten poliittisten toimijoiden eli *policy-yrittäjien* toimintaan: asioiden *politisoitumisen* (2) voi nimittäin erottaa *politikoinnista* (3). Tarkennan näin ollen, että dynamiikan analyysimallissa Kingdonin (2003) poliittisia toimintamahdollisuuksia (2) koskeva osuus viittaa juuri siihen, miten asiat ovat *politisoituneet* – ei siis siihen, mitä varsinaiset poliittiset toimijat tekevät (lukuun ottamatta asioiden aktiivista politisoimista, jonka kautta toimijuus voi ulottua jopa politiikan tilanteen muutoksiin asti). Näin poliittisen toiminnan osuus muodostaa nimenomaan poliittisen pelitilan (3) ulottuvuuden, jossa tarkastelun kohteena ovat policy-yrittäjät (ks. Kingdon 2003, 179-181).

Analyysin kannalta tämä tarkoittaa sitä, että aineistosta etsitään ja tunnistetaan tällaisia policy-yrittäjiä, jonka jälkeen heidän toimintaansa tarkastellaan dynamiikan analyysimallin ja Kingdonin (2003) tarjoamassa viitekehyksessä. Tunnistamisessa käytän Kingdonin laatimia kuvauksia: policy-yrittäjä on Kingdonin (2003, 179-181) mukaan henkilö, joka on valmis investoimaan resurssejaan – aikaa, energiaa, mainetta, rahaa – edistääkseen mieleistään poliittista ratkaisua. Policy-yrittäjänä voi toimia periaatteessa kuka tahansa,

mutta menestykseen vaaditaan tiettyjä piirteitä. Kingdon (emt.) katsoo, että nämä piirteet voi tiivistää kolmeen kategoriaan. Ensinnäkin policy-yrittäjän on oltava henkilö, jota kuullaan ("some claim to a hearing" [emt. 180]). Tätä edistävät asiantuntemus, kyky puhua muiden puolesta sekä johtava asema. Toiseksi policy-yrittäjä on henkilö, joka tunnetaan poliittisista yhteyksistään ja neuvottelutaidoistaan. Kolmanneksi policy-yrittäjä on peräänantamaton: hän on henkilö, joka on valmis ajamaan asiaansa niin kauan kuin on tarpeen.

Policy-yrittäjillä on Kingdonin (2003, 181-183, 204-205) mukaan iso rooli poliittisten ongelmien ratkaisemisessa ja poliittisten linjausten edistämisessä. He "pehmittävät järjestelmää" tietyille ratkaisuille otollisemmaksi ja yhdistävät politiikkavirtoja (ongelma, policy-virtaus ja ratkaisu). Kingdon (emt.) painottaa kuitenkin, että policy-yrittäjän on oltava valmiina, kun "ikkuna" aukeaa: muutokselle otollisia tilanteita on vain silloin tällöin, joten ne täytyy hyödyntää silloin, kun siihen on tilaisuus. Näin policy-yrittäjää ei voikaan pitää minään yli-ihmisenä: hänellä voi olla persoonallista voimaa, mutta toisaalta ympäristön tai *rakenteen* on oltava hänelle suosiollinen, jotta jotain voi tapahtua.

Tässä tutkimuksessa etsin siis politiikan pelitilan (3) ulottuvuuden osalta policy-yrittäjiä, ja pyrin tarkastelemaan ja jäsentämään heidän toimintaansa. Kuitenkin tässä tapauksessa, kun kyseisen dynamiikan ulottuvuuden analysoimisesta ei ole ennakkotapauksia, annan myös empirian ohjata analyysia jossain määrin. En siis sido itseäni täysin pelkästään Kingdonin (2003) teoriaan, vaan annan aineiston viedä minua sinne, mihin se johtaa (tietysti jo olemassa oleviin käsityksiini nojaten). On esimerkiksi mahdollista, että aineistosta nousisi esiin jonkinlaisia konflikteja, kompromisseja ja neuvotteluja (ks. Ball 1994, 16-21), ja miksei toisaalta myös jopa poliittista "leikkiä" (ks. Palonen 2006, 282-284, 297). Voin lähteä kehittämään mallia tähän suuntaan, jos aineisto tarjoaa siihen mahdollisuuden.

Kaiken kaikkiaan Kaukon (2011) rakentama analyysimalli on siis käytössäni muuten alkuperäisessä muodossaan, mutta syvennyn yhteen dynamiikkaan tarkemmin (koska toisin kuin Kauko en tarkastele järjestelmää, vaan vain yhtä poliittista päätöstä). Näin ollen huomioni ei kiinnity niinkään esimerkiksi instituutioiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin tai instituutioiden ja poliittis-historiallisen kontekstin väliseen suhteeseen (Kauko 2011), vaan enemmänkin poliittisen päätöksen tehneiden toimijoiden politikoinnin (mikrotaso), mahdollisuuksien (välitaso) sekä Opetushallitus-instituution ja poliittis-

historiallisen kontekstin tuottaman tilanteen (makrotaso) väliseen vuorovaikutukseen.

Metodologinen lähtökohtani eroaa aikaisempien peruskoulujen laadunarviointimallin muotoutumista käsitelleiden Simolan ym. (2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010) tutkimusten kontingentteihin sattumiin keskittyvästä näkökulmasta. Poliitiikan dynamiikan analyysimallissa ei nimittäin suoranaisesti yritetä etsiä mahdollisia yhteenkäymisiä, jotka olisivat voineet vaikuttaa poliittisiin päätöksiin (vaikka se tarjoaa mahdollisuuden kyllä tähänkin – ja on ehkä tarkoitettu tähänkin [ks. esim. Kauko, Simola et. al 2012] – jos aineistoa vaan on tarpeeksi). Malli täyttää kuitenkin oivasti tutkimustehtäväni, koska se yhdistää rakenteen ja toimijuuden selkeällä tavalla, jossa molempiin on mahdollista viitata yhtä aikaa tietyissä komplementaarisisissa rooleissa. Sattumien vaikutusta otospohjaisen arviointimallin syntyyn minun on todennäköisesti arvioitava enemmän sitä kautta, että suhteutan omaa näkökulmaani ja tutkimustuloksiani aikaisempiin Simolan ym. tutkimuksiin.

6.2 Tutkimusaineisto

Poliitiikan dynamiikan analyysimalli vaatii kattavan tutkimusaineiston, jotta sekä politiikan tilanteen, mahdollisuuden että pelitilan ulottuvuudet on mahdollista ottaa käsittelyyn. Aineistoni koostuukin kolmesta osasta, Opetushallituksen arkistoista, virkamieshaastatteluista sekä tutkimuskirjallisuudesta, joista kaksi ensimmäistä muodostavat varsinaisen tutkimusaineistoni ja jälkimmäistä voi pitää niin sanottuna "toissijaisena aineistona" (ks. Kauko 2011, 40).

Kaukoa (2011, 40) seuraten politiikan tilanteen analysoimisen osalta keskeisimpänä aineistona toimii toissijainen aineisto eli historiallinen tutkimuskirjallisuus sekä jotkin keskeiset koulutuspoliittiset dokumentit ja julkaisut 1980-luvun lopulta 1990-luvun alkuun (Kouluhallitus, ja etenkin OPM sekä OPH). Tämä aineisto on avattu tarkemmin luvuissa kaksi ja neljä. Lisäksi tuen analyysia Opetushallituksen arkistoilla, joiden kautta on oletettavasti mahdollista saada kuvaa Opetushallituksen institutionaalisesta suhteesta ympäröivään poliittis-historialliseen kontekstiin otospohjaisen arviointimallin synnyn aikana sekä sitä ennen.

Poliitiikan mahdollisuuden ja pelitilan analysoimista varten olen rakentanut

arkistomateriaalista ja haastatteluista koostuvan varsinaisen aineistoni (vrt. Kauko 2011, 40). Arkistomateriaalilla pyrin rakentamaan subjektiivisia tulkintoja luotettavampaa pohjaa tutkimukselleni (ks. Alasuutari 1994, 88-89; ks. myös Kalela 2002, 90), vaikka toki täytyy muistaa, että arkistomateriaalitkin voivat olla niiden laatijoiden vääristämiä (ks. Renvall 1983, 205, 210). Tutkimushaastatteluilla pyrin puolestaan pääsemään sisään toimijoiden näkökulmiin ja tulkintoihin: miten he otospohjaisen arviointimallin synnyn kokivat, ja mitä siinä heidän mielestään tapahtui? Tämä mahdollistaa toimijuuden lähemmän tarkastelun.

Eri aineistoja yhdistelemällä pyrin muodostamaan laajemman, syvällisemmän ja luotettavamman kuvan tutkimastani ilmiöstä (ks. Laukkanen 1998, 20-21; ks. myös Gorden 1987, 12; Eskola & Suoranta 2005, 68-70). Kuten edellä totesin kaikissa historiallisissa aineistolähteissä on puutteita, joten erityyppiset aineistolähteet johtanevat tutkielman lähemmäs todellisuutta (ks. Renvall 1983, 218-221). Varsinkin arkistoaineiston ja haastatteluaineiston yhteensovittamisella olen pyrkinyt välttämään historiallisesti orientoituneen tutkimuksen suurimmat sudenkuopat.

Arkistojen osalta tarkastelun kohteena ovat Opetushallituksen johtoryhmän kokouspöytäkirjat liitteineen vuoden 1992 alusta vuoden 1995 loppuun sekä otospohjaisen arviointimallin muodostaneen ARMI-työryhmän kokouspöytäkirjat liitteineen vuoden 1994 alusta vuoden 1995 loppuun. ARMI-projektin arkistot valitsin tutkimusaineistoksi Opetushallituksen vuonna 1995 julkaiseman arviointimallin tietojen perusteella. Johtoryhmän arkistoja tutkin, koska halusin tarkastella, minkälainen Opetushallituksen sisäinen tilanne oli kyseisenä aikana ollut, ja lisäksi halusin myös selvittää, oliko Opetushallituksessa mahdollisesti käsitelty otospohjaista arviointimallia jo ennen ARMI-projektia.

Arkistoidut kokouspöytäkirjat oli järjestetty omiin paketteihinsa kronologisesti niin, että jokaisessa paketissa oli aina pöytäkirjan lisäksi kyseistä kokousta koskevia liitteitä (muistioita, asiakirjoja, raportteja, selvityksiä yms.). Yhteenlaskettuna arkistot sisälsivät muutaman tuhat sivua tekstiä, mutta koska tekstit koskivat lukuisia eri aiheita, joita Opetushallituksen johtoryhmässä ja ARMI-ryhmässä käsiteltiin kyseisenä aikana, vain murto-osa niistä oli aiheeni kannalta olennaisia (joskin poliittisen tilanteen hahmottaminen vaati laajempaa lukemista). Kävin kaiken vähintään pintapuoleisesti läpi, ja kokosin tämän pohjalta lopulta 19 sivua muistiinpanoja tutkimustani varten.

Arkistot tutkittuani kävi selväksi, että ne eivät riittäisi millään tutkimustehtävänä täyttämiseen poliittisen pelitilan ulottuvuuden osalta, koska keskustelupöytäkirjoja ei kokouksista oltu laadittu. Arkistot eivät esimerkiksi sisältäneet ollenkaan perusteluja sille, miksi Opetushallituksessa päädyttiin arvioimaan peruskouluja otospohjaisesti, ja niiden perusteella oli mahdotonta päätellä edes sitä, milloin päätös otospohjaisuudesta syntyi. Myöskään poliittisten mahdollisuuksien ulottuvuutta ei juurikaan pystynyt analysoimaan niiden perusteella, vaan sekin jäi pääosin haastattelujen varaan. Arkistot toimivatkin lopulta enemmän haastattelujen tukena pohjana, johon perustuen haastattelukysymykset oli mahdollista laatia.

Haastattelin kolmea ARMI-projektissa mukana ollutta virkamiestä (seuraavassa järjestyksessä): puheenjohtaja Ritva Jakku-Sihvosta, vaikuttavuuden arvioinnista vastannutta Eero K. Niemeä sekä yleissivistävän koulutuksen asiantuntija Heikki Blomia. Valitsin haastateltavat sen perusteella kuinka keskeisiltä he vaikuttivat peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin muodostumisen kannalta arkistojen antaman kuvan valossa.

Katson haastattelujen olleen niin sanottuja "eliittihaastatteluja" (Mykkänen 2001), koska kyse on valtionhallinnon kokeneista virkamiehistä, joiden yhteiskunnallinen status on suhteellisen korkea. Tällöin tutkijan ja haastateltavan välinen muodollinen statusero luo haastattelutilanteelle oman erityisen problematiikkansa (Mykkänen 2001, 108). Eliittihaastatteluista kirjoittanut Juri Mykkänen (emt. 124) varoittaa esimerkiksi, että haastateltava voi statukseen liittyvillä resursseillaan vaivihkaa pyrkiä vaikuttamaan tutkijan ajatteluun mm. nostamalla esiin omasta mielestään tärkeitä asioita, teemoja ja yhteyksiä. Näin tutkija voi ajautua jossain määrin haastateltavan ohjailtavaksi. Lisäksi esimerkiksi huonosti valmistautunut tutkija voi saattaa haastateltavan tuntemaan vain, että hänen aikaansa on haaskattu (emt. 111).

Otin eliittihaastattelun problematiikan vakavasti, ja valmistauduin haastatteluihin perehtymällä kattavasti Suomen peruskoulujen arviointitoiminnan historiaan, 90-luvun koulutuspoliittiseen käänteeseen sekä arvioinnin nykytilaan. Tällä pyrin varmistamaan, että vaikutan asiantuntevalta, jolloin on epätodennäköisempää, että haastateltavat kokisivat haastattelutilanteen epämieliseksi tai merkityksettömäksi. Lisäksi halusin lisätä omaa varmuudentuntoa asiastani, jotta keskustelu sujuisi sulavammin. (ks. Mykkänen 2001, 110-111.)

Pyrin myös torjumaan liiallista vaikutetuksi tulemista rakentamalla kysymykseni kolmen periaatteen varaan. 1) Pyrin saamaan haastattelukysymyksillä esiin haastateltavien näkemykset ilman, että he olivat tietoisia käyttämästäni analyysimetodistani (vrt. Alasuutari 2011, 97). Näin haastateltavilla oli mahdollisuus kertoa tulkintojaan vain itse aiheesta. 2) Rakensin haastattelukysymykset olennaisesti arkistoaineiston pohjalle. Tällä pyrin varmistamaan sen, että haastatteluissa oli jonkinlainen "objektiivinen" kehikko, jota vasten nojautua. 3) En kertonut jälkimmäisille haastateltaville sen kummemmin, mitä edeltävät haastateltavat olivat puhuneet. Tällä pyrin varmistamaan sen, että sain useamman itsenäisen näkökulman esille. Käytännössä kuitenkin muutamassa kohdassa toista ja kolmatta haastattelua nostin esiin edeltävässä haastattelussa esille nousseita tietoja toisaalta muistin virkistämiseksi ja toisaalta tiettyjen yksityiskohtien vahvistamiseksi. Pyysin myös kommentteja joihinkin esille tulleetiin väittämiin, mutta tämä ei loppujen lopuksi osoittautunut merkittäväksi tutkimustulosten kannalta.¹²

Toteutin haastattelut puolistrukturoituina teemahaastatteluina, mikä tarkoittaa sitä, että minulla oli yksi teema (ARMI-projekti ja otospohjaisen arviointimallin synty), johon liittyen kysyin ennalta suunniteltuja kysymyksiä kohtuullisen vapaamuotoisesti (ks. Tiittula & Ruusuvuori 2005, 11). Haastattelua voi kutsua puolistrukturoiduksi siksi, että en voinut arkistoaineiston pohjalta tietää kaikkea, mitä haastateltavat tulisivat kertomaan, joten näin tarvitsin tilaa spontaanisti esiin nouseville tarkentaville kysymyksille. Nähdäkseni oli myös mahdollista, että haastateltavat kaipaisivat laajemmin muistinvirkistystä, joten olin varautunut keskustelemaan aiheestani myös yleisluonteisesti haastateltavan toivomassa järjestyksessä.

Valmiit strukturoidut kysymykset rakensin vahvasti arkistoaineistojen pohjalta niin, että pyrin saamaan vastauksia arkistoaineistojen herättämiin ongelmiin ja ristiriitoihin. Arkistoista löytyi esimerkiksi huhti- ja toukokuun 1994 paketeista kaksi dokumenttia, joissa päättökokeista ja otospohjaisesta arvioinnista esiintyi ristiriitaista tekstiä. Niistä toinen oli laadittu aikaisemmin helmikuussa ja siinä peruskouluja kaavailtiin arvioitavaksi otantaperusteisesti. Toisessa huhtikuussa arkistoidussa tekstissä päättökokeet esitettiin

12 Laukkanen (1998, 22-23) käytti väitöskirjassaan haastattelumenetelmää, jossa hän pyysi myöhemmin haastateltuja kommentoimaan edellisissä haastatteluissa esitettyjä kantoja. Tällä tavalla hänen haastattelukysymyksensä elivät tutkimusprosessin kuluessa. Hieman samantapaista kehitystä tapahtui myös tässä tutkimuksessa, mutta loppujen lopuksi kyse oli kuitenkin vain muutamista yksityiskohdista. Jokainen haastateltava esitti oman itsenäisen tulkintansa siitä, *miksi* otospohjaiseen arviointimalliin päädyttiin.

edelleen auki olevana vaihtoehtona. Kysyin tällöin ensin helmikuun asiakirjasta, ja sitten jälkimmäisestä asiakirjasta: ” - - Opetushallituksen ja Opetusministeriön tulossopimuksen luonnokseen kirjattiin 4/94 ja 5/94 kohta, jonka mukaan 'valtakunnallisia koulusaavutuskokeita voidaan käyttää sekä peruskoulussa että ammatillisessa koulutuksessa etenkin välineaineiden oppimistulosten arvioinnissa'. Mitä tällä tarkoitettiin? Oliko asia tällöin vielä avoinna Opetushallituksessa?”

Otin haastateltaviin yhteyttä sähköpostilla, jossa kerroin heille tutkimuksestani ja pyysin heitä mukaan siihen.¹³ Lisäsin sähköpostin liitteeksi haastattelurungon (ks. Liite 1), pienen pohjustuksen aiheesta (ks. Liite 2, ensimmäinen sivu) sekä saatekirjeen (ks. Liite 3), jossa selitin tutkimuksen tarkoituksesta ja merkityksestä. Haastattelujen aika ja paikka sovittiin sähköpostitse haastateltavien aikataulujen mukaisesti. Kaikki ne henkilöt, joille haastattelupyyntö lähetettiin, suostuivat osallistumaan tutkimukseen.

Aloitin haastattelut aiheen yleisellä esittelyllä ja yleisluonteisella taustoittavalla keskustelulla. Sitten siirryin arkistoaineiston herättämiin kysymyksiin pohjustaen kysymykset lyhyelle kertomukselle arkistojen sisällöstä. Haastattelujen kuluessa annoin haastateltaville tilaa esittää omat tulkintansa siitä, miksi päätös otospohjaisesta arvioinnista tehtiin. Yleisesti ottaen haastattelut toteutuivat loppujen lopuksi melko vapaamuotoisesti alkuperäisestä rungosta erottautuen. Eliittihaastattelun problematiikkaa ei mielestäni vaikuttanut nousevan merkittävällä tavalla esille. Haastateltavat tosin viittasivat silloin tällöin erinäisiin koulutuspolitiikan historiaa koskeviin seikkoihin olettaen minun tietäväni niistä, jolloin perehtyneisyyteni osoittautui arvokkaaksi.

Tallensin ensimmäisen haastattelun (Jakku-Sihvonen) muistiinpanojen avulla (ks. Gorden 1987, 261). Toinen ja kolmas haastattelu nauhoitettiin, jonka jälkeen litteroin ne tekstimuotoon (ks. Gorden 1987, 263-269). Kaikki haastateltavat suostuivat lopulta siihen, että heidän vastauksensa julkistetaan nimellä tutkimustekstissä. Litteroitua haastattelumateriaalia kertyi lopulta 28 sivua, johon voi lisätä n. 5 sivua Jakku-Sihvosen haastattelusta tehtyjä muistiinpanoja ja kirjallisia kommentteja.

13 Jakku-Sihvosen haastattelu poikkeisi tässä tapauksessa muista, koska päädyin toteuttamaan sen spontaanisti samassa yhteydessä, kun tapasin häntä arkistomateriaaliin liittyen. Tästä johtuen lähetin hänelle vielä seuraavana päivänä sähköpostilla haastattelurungon kysymyksineen täydennettäväksi kirjallisesti, millä halusin varmistaa, että hän tulisi varmasti oikein kuvatuksi. Jakku-Sihvonen vastasikin muutamalla korjauksella ja täydennyksellä.

6.3 Aineiston analyysi

Summaan analyysini lähtökohdat seuraavasti. Tarkoitus on tunnistaa Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synnyn politiikan dynamiikka. Tämä vaatii *politiikan tilanteen* ulottuvuuden osalta Suomessa tällöin vallinneen poliittis-historiallisen kontekstin ymmärtämistä sekä Opetushallitus-instituution ja kyseisen poliittis-historiallisen kontekstin välisen suhteen jäsentämistä. Tähän haen tuloksia peruskoulujen historiaa koskevassa osiossa käsitellystä toissijaisesta aineistostani (alaluku 2.1, lisäksi myös luku 4) sekä Opetushallituksen arkistoaineistosta. *Politiikan mahdollisuuksien* ulottuvuuden osalta on puolestaan selvitettävä, miten aihe oli politisoitunut Opetushallituksessa. Tässä tarkastelen, minkälainen policy-ikkuna Opetushallituksessa oli tällöin avoinna (jos oli), ja minkälainen toimijoiden suhde siihen oli. *Politiikan pelitilan* ulottuvuuden osalta tarkastelen sitä, mitä toimijat kyseisessä tilanteessa tekivät – miten he politikoivat? Mahdollisuuksien ja pelitilan ulottuvuuksiin haen tuloksia varsinaisesta aineistostani eli Opetushallituksen arkistoista ja virkamieshaastatteluista, joista jälkimmäinen muodostui lopulta päälähteeksi tässä.

Itse analyysissa seuraan Kaukon (2011, 48-51) jalanjäljillä. Hän jakaa dynamiikan analyysin neljään vaiheeseen. Ensimmäiseksi luetaan lähteet eli asiakirjat, dokumentit ja haastattelut, ja pyritään ymmärtämään niissä esitettävät näkökulmat. Toiseksi lähteet suhteutetaan toisiinsa. Kolmanneksi koko aineisto suhteutetaan teoreettiseen malliin ja aikaisempaan tutkimukseen. Neljänneksi Kauko (emt.) katsoo vielä tarpeelliseksi tehdyn tulkinnan koetteluun.

Kauko (2011, 48) toteaa, että hänen ajatuksensa tutkimuksen kulusta on hyvin lähellä Palosen (1988) tekstin tulkintaa. Dynamiikan analyysi on näin Palosta (emt.) mukaillen aineistolähtöistä luentaa, suhteuttamista ja tulkintaa. Aineistolähtöisessä luennassa tekstistä etsitään kiinnostavia kohtia, tulkitaan niitä, ja arvioidaan lopuksi tulkintojen pätevyyttä (Palonen 1988, 28-53; Kauko emt.). Suhteuttamisessa teksti sijoitetaan laajempaan (esim. historialliseen) kontekstiin (Palonen 1988, 61; Kauko emt.). Aineistolta voi myös kysyä kysymyksiä sekä tarkastaa tehtyjä tulkintoja sitä vasten (Palonen 1988, 139-145; Kauko emt.).

Toteutin analyysini Kaukoa (2011, 48-51) soveltaen. Muodostin hänen laatiman pohjan perusteella taulukon (ks. Taulukko 3), joka kuvaa analyysini eri vaiheita ja niissä tehtyjä

tulkintoja. Mallini poikkeaa merkittävästi Kaukon alkuperäisestä jäsennyksestä kohdassa kaksi, jossa tulkitsin aineistojen suhteuttamisen osalta enimmäkseen poliittisen prosessin kulkua Opetushallituksessa tarkastelematta vielä dynamiikan analyysia sen kummemmin. Kohdassa kolme on mukana myös poliittisen pelitilan ulottuvuus.

Taulukko 3. Dynamiikan analyysin eteneminen (alkuperäinen: Kauko 2011, 49).

Analyysin vaihe	Aineistoon kohdistuva operaatio	Tehty tulkinta
1. Aineistolähtöinen luenta	Tutkimuskirjallisuuden, dokumenttien, arkistoaineiston sekä haastattelujen lukeminen, tiivistäminen ja jäsentäminen.	Selvitetty, mitä aineistot pitävät sisällään. Arkistoista ja haastatteluista tulkittu, mitä niiden perusteella on mahdollista sanoa.
2. Aineistojen suhteuttaminen	Tutkimuskirjallisuuden, dokumenttien ja arkistojen suhteuttaminen toisiinsa. Arkistojen ja haastattelujen suhteuttaminen toisiinsa.	Jäsennetty otospohjaisen arviointimallin synnyn poliittisen prosessin kulku Opetushallituksessa. Selvitetty toimijoiden perustelut ratkaisulleen.
3. Dynamiikan tulkinta	Tulkitaan politiikan tilanne tutkimuskirjallisuuden ja arkistojen pohjalta. Tulkitaan politiikan mahdollisuudet arkistojen ja haastattelujen perusteella. Tulkitaan toimijoiden osuus, <i>politikointi</i> . Muodostetaan yhtenäinen jäsenitys politiikan dynamiikasta.	Tunnistettu politiikan tilanne ja mahdollisuudet otospohjaisen arviointimallin synnyn aikana. Suhteutettu toimijoiden toteuttama politikointi tähän rakenteeseen.
4. Tulkinnan koettelu	Kokeillaan, onko muodostettu tulkinta yhteensopiva tutkimuskirjallisuuden, arkistojen ja haastattelujen kanssa.	Tulkinta todettu yhteensopivaksi – yksityiskohtia korjailtu.

Ensimmäisessä vaiheessa pyrkimyksenäni oli muodostaa mahdollisimman kattava ymmärrys aineistostani. Analyysi alkoi, kun syksyllä 2012 kävin ensimmäisen kerran lukemassa arkistoaineistoni pintapuoleisesti läpi. Muodostin tällöin lähinnä vain käsityksen siitä, mitä arkistot pitävät sisällään (tämä paljasti tutkimushaastattelujen olevan tarpeen). Seuraavaksi perehdyin laajasti tutkimuskirjallisuuteen, ja palasin tammikuussa 2013 tarkastelemaan arkistoja uudemman kerran. Kokosin niistä tällöin kattavat muistiinpanot, joihin pyrin sisällyttämään kaiken tutkimukseni kannalta oleellisen.

Tämän jälkeen sovin haastatteluja, jotka toteutin maaliskuu- huhtikuussa 2013. Luin haastattelumuistiinpanot ja tekstit useampaan kertaan läpi, ja pyrin muodostamaan yksilölliset kokonaiskuvat haastateltavien esittämistä näkemyksistä. Tulkitsin, että haastattelujen ja arkistoaineistojen perusteella tutkimustehtäväni on mahdollista täyttää.

Toisessa vaiheessa rakensin mallinnuksen otospohjaiseen arviointimalliin johtaneen poliittisen prosessin kulusta Opetushallituksessa. Tämä onnistui helposti heti viimeisen haastattelun jälkeen huhtikuun lopussa, koska haastattelut ja arkistot sopivat erittäin hyvin yhteen. Kokosin haastatteluista myös toimijoiden esittämät perustelut siitä, miksi otospohjainen arviointimalli heidän näkemyksensä mukaan muodostettiin.

Varsinaisen dynamiikan tulkinnan osalta ajatukseni elivät luonnollisesti koko tutkimusprosessin ajan, mutta loppujen lopuksi vasta kolmannessa vaiheessa pystyin tulkitsemaan tyhjentävästi politiikan tilanteen ja mahdollisuuksien ulottuvuudet jäsenysteni pohjalta (tämäkin huhtikuun lopussa 2013). Seuraavaksi suhteutin tähän haastattelujen pohjalta rakennetun käsityksen toimijoiden politikoinnista. Lopputuloksena pystyin muodostamaan kattavan kuvan Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synnyn politiikan dynamiikasta. Neljännessä vaiheessa peilasin vielä tulkintaani kaikkea käyttämäni aineistoa vasten, ja totesin, että merkittäviä ristiriitoja ei ollut havaittavissa. Tulosten esittämistapa ja johtopäätökset kaipasivat kuitenkin hiomista, jota toteutin läpi kesän 2013.

7 Tulokset

Vastaan tässä tulosluvussa kysymykseen siitä, miksi Suomessa muodostettiin peruskoulujen otospohjainen arviointimalli 90-luvulla. Luvun ensimmäinen osio (alaluku 7.1) toimii johdantona varsinaisille tuloksille. Vastaan osiossa kahteen orientoivaan tutkimuskysymykseen: miten otospohjainen arviointimalli syntyi poliittisessa prosessissa, ja millä perusteilla poliittiset toimijat itse kertovat päätöksen syntyneen? Tulosten toisessa osiossa (alaluku 7.2) suoritan politiikan dynamiikan analyysin ja vastaan keskeisimpään tutkimuskysymykseen: miten on mahdollista ja miten on selitettävissä se, että Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin muodostaneet poliittiset toimijat tekivät sosiaalisen toiminnan historiallisiin, institutionaalisiin ja diskursiivisiin rakenteellisiin taustavaikutteisiin ja reunaehtoihin nojaten juuri sen ratkaisun, jonka tekivät?

Viitaan tuloksissa toistuvasti kolmeen eri toimijaryhmään sekä virkamieshaastatteluihin. Toimijaryhmistä esillä ovat ARVI-ryhmä, ARMI-ryhmä sekä Opetushallituksen johtoryhmä. Näistä kaksi edellistä ovat Opetushallituksen sisäisiä arviointitoimintaa selvittäneitä ryhmiä, ja jälkimmäinen on nimensä mukaisesti koko Opetushallituksen johtoryhmä. ARVI-ryhmä toimi vuosina 92-93 ennen kuin varsinaista otospohjaista arviointimallia lähdettiin suunnittelemaan. Sitä seurasi otospohjaisen mallin muodostanut ARMI-ryhmä, joka toimi pääosin vuosina 94-95.

Haastatteluihin viitaan haastateltavien nimillä tai nimilyhenteillä (RJS, EKN, HB). Eero K. Niemeltä ja Heikki Blomilta lainatut pätkät on litteroitu nauhoitetusta haastattelupuheesta ja muutettu yleiskielelle. Ritva Jakku-Sihvosta haastattelin muistiinpanojen avulla, jotka hän on jälkeempään vahvistanut sähköpostitse, joten häntä lainaan vahvistettujen muistiinpanojen perusteella. Jakku-Sihvonen lisäsi vahvistuksen yhteydessä joitakin kirjallisia tarkennuksia, joihin viitaan merkinnällä "RJS, kirj." (kaikki viittaukset Jakku-Sihvoseen, joissa tätä merkintää ei ole, viittaavat vahvistettuihin muistiinpanoihin eli varsinaiseen haastatteluun).

7.1 Poliittisen prosessin kulku – miten ja miksi otospohjainen arviointimalli muodostettiin?

Opetushallituksessa lähdettiin ensimmäisen kerran pohtimaan Suomen koulutuksen arviointitoimintaa alkuvuodesta 1992. Johtoryhmän kokouksessa 7.2.1992 esitellyssä raportissa todetaan muun muassa seuraavaa:

"Uusi, pääasiassa informaatio-ohjaukseen perustuva suhde maamme oppilaitoksiin ja asiantuntijavirastoasema edellyttävät, että käytettävissä oleva tieto opetuksen kehittämiseksi ja toiminnan tuloksellisuuden arvioimiseksi perustuu yhteiseen käsitteistöön ja samanjuurisiin arviointimenetelmiin."

"Opetushallitus on tänään päättänyt asettaa koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin kehittämisprojektin. Projektin tehtävänä on luoda yhteinen viitekehys yleissivistävän, ammatillisen ja aikuiskoulutuksen tuloksellisuuden arviointia varten tulosohjatussa koulujärjestelmässä. Tässä tarkoituksessa sen on tehtävä ehdotus

- opetushallinnon harjoittaman tuloksellisuuden arvioinnin tehtävästä, tarkoituksesta ja laajuudesta
- tuloksellisuuden arvioinnin keskeisistä käsitteistä
- arvioinnin kohteista ja menetelmistä
- arviointitoiminnan jatkumisesta projektin toimiajan päätyttyä"

Raportista käy ilmi, että Opetushallitus oli heti toimintansa alussa orientoitunut toimimaan koulujen "informaatio-ohjausta" toteuttavana organisaationa. Tarkoituksena oli lähteä arvioimaan koulutuksen tuloksellisuutta "tulosohjatussa järjestelmässä". Uusliberalismiin ja uuteen julkisjohtamiseen perustuvan uuden poliittisen aikakauden (ks. esim. Ahonen 2003; Varjo 2007) merkit ovat selvästi näkyvissä toiminnan lähtökohdassa.

Raportissa asetetun "ARVI-projektin" puheenjohtajaksi määrättiin Ritva Jakku-Sihvonen¹⁴, joka esitteli ryhmän ensimmäisiä tuotoksia Opetushallituksen johtoryhmälle jo 6.3.1992. Uuteen julkisjohtamiseen sopivat käsitteet tuloksellisuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus (ks. esim. Varjo & Kauko 2008, 157; Simola, Varjo & Rinne 2010, 289) tulivat

¹⁴ Muita mielenkiintoisia toiminnassa mukana olleita henkilöitä olivat mm. Raimo Kontinen ja Reijo Laukkanen.

heti tällöin ehdolle Opetushallituksessa käytettäväksi arviointikäsitteiksi (vrt. Jakku-Sihvonen 1992; 1993). Johtoryhmä totesi työryhmän laatiman viitekehysten sopivaksi ja valtuutti ryhmän jatkamaan työtään tältä pohjalta. Seuraavan kerran samaa aihetta käytiin läpi pääjohtaja Vilho Hirven johdolla johtoryhmän kokouksessa 20.3.1992. Pöytäkirjoissa ei ole merkintöjä siitä, että johtoryhmä olisi tässäkin vaiheessa ehdottanut muutoksia tarjolla olleeseen viitekehykseen.

Johtoryhmä totesi vielä 22.5.1992, että arviointitoimintaan tulee perehtyä tarkemmin (järjestetään seminaareja), mutta tämän jälkeen aihe häviää johtoryhmän pöytäkirjoista vuosien 1992 ja 1993 osalta. Tällöin johtoryhmän huomio keskittyi muihin asioihin; mm. tämänkin tutkielman toisessa luvussa siteeratun rakenneohjelman laatimiseen ("Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi", OPH 1992)¹⁵ ja mahdolliseen organisaatiouudistukseen, jota ei kuitenkaan loppujen lopuksi toteutettu.

Vuonna 1993 ARVI-työryhmä tuotti toiminnastaan loppumuistion "Opetuksen tuloksellisuuden arvioinnin metodinen kehittäminen" (tarkempaa päivämäärää dokumenttiin ei ole kirjattu). Siinä todetaan arvioinnin keskeisimmäksi tehtäväksi "koulutuksen tilaa koskevan tiedon tuottaminen koulutuksen kehittämisen ja päätöksenteon perustaksi". Lisäksi arviointitiedon katsotaan olevan myös koulutuspalveluiden käyttäjiä varten. Käsitteet tuloksellisuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus esitellään muistiossa kattavasti. Tämän lisäksi käydään läpi mm. sitä, mitkä ovat arvioinnin kohteet (koulutuspolitiikkaan ja koulutusjärjestelmään liittyen n. 30 eri kohdetta) sekä sitä, millä tasoilla arviointia lähdetään toteuttamaan (kansallinen taso, kuntataso, opettajat ym.).

Päätökokeista, ranking-listoista ja otospohjaisesta arvioinnista ei muistiossa ole mainintoja. Haastateltavat (RJS, EKN) kertovatkin, että aihetta ei vielä tällöin oltu käsitelty Opetushallituksessa merkittävässä määrin. Varsinaisia kannanottoja ei ollut ollut esillä suuntaan taikka toiseen. Vuosina 92-93 Opetushallituksessa siis sovittiin arvioinnin tarkoituksista ja arviointikäsitteistä, mutta arvioinnin tarkemmista suoritustavoista ei

15 Mielenkiintoista kyllä arkistoaineiston tarkastelu antoi viitteitä siitä, että hyvin uusliberalistisena pidetyn rakenneohjelman (ks. esim. Ahonen 2003, 184; ks. myös Kettunen, Jalava, Simola & Varjo 2012, 49) taustalla olikin varsin erilaista ajattelutapaa. Johtoryhmän ylimääräisessä kokouksessa 13.8.1992 sen pohjaksi kaavailtiin nimittäin "suomalaisten henkisen kasvun visio 1999" -nimistä strategiaa. Pöytäkirjaan kirjataan: "Tuetaan opiskelijoiden omaehtoista opiskelua virallisella järjestelmällä: opettamisesta oppimaan oppimiseen. Koulu kulttuurin tulkkina. Sadan tuhannen opettajan voimavara/ opettajien tukeminen." Tästä voisi päätellä, että rakenneohjelman todellinen pohja ei välttämättä sittenkään ollut niin uusliberalistinen, mutta tämän asian tarkempi selvittely jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

vielä käyty virallisia keskusteluja.

Tähän tuli muutos heti seuraavana vuonna, kun Opetushallituksen pääjohtaja Vilho Hirvi asetti vuoden alussa (4.1.1994) opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin metodisen kehittämisen projektin (ARMI-projektin). Projektin tehtäväksi annettiin tuottaa: "1) Opetustoimen arviointistrategia vuoden 1994 painoalueiden osalta tammikuun loppuun mennessä, 2) Opetustoimen tuloksellisuuden arviointiin käytettävät indikaattorikuvaukset ja arviointikriteeristö 30.10.1994 mennessä, ja 3) Koulutuksen arvioinnissa tarvittavat tietotarvekuvaukset 15.12.1994 mennessä". Projektin puheenjohtajaksi määrättiin Ritva Jakku-Sihvonen.¹⁶ Huomionarvoista on, että hän oli ainoa ARVI-työryhmässä mukana ollut toimija, joka osallistui myös ARMI-projektiin.¹⁷

Ennen työryhmän ensimmäistä kokousta jäseniä¹⁸ pyydettiin lukemaan Jakku-Sihvosen laatima orientoiva artikkeli¹⁹, jossa esitetään kriittisiä näkemyksiä arvioinnin kontrolli- ja valikointifunktioista. Jakku-Sihvonen katsoo artikkelissaan kriittisten huomioidensa perusteella, että " - - arvioinnin keskeisimmäksi funktioksi nouseekin kehittämisen motivointi." Lisäksi hän esittelee edellä mainitut arviointikäsitteet ja tuo ensimmäisen kerran esille mahdollisuuden otospohjaisesta arvioinnista:

"Koulusaavutuskokeiden käyttäminen valtakunnallisen arvioinnin välineenä soveltuu tyypilliseksi tasoarvioinniksi, jota voidaan toteuttaa erilaisiin tarpeisiin joko koko ikäluokalle tehtävinä usein kansainvälisinä vertailututkimuksina, mutta yhtä hyvin voidaan laatia valtakunnallisia kokeita, joita käytetään *otantaperustaisessa* oppimissaavutuksien mittauksessa." (kursiivi oma)

Ensimmäisissä kokouksissa tammikuun lopussa ja helmikuun alussa²⁰ keskusteltiin vuosien

16 Määräyksen teki Vilho Hirvi (RJS, kirj.).

17 Jakku-Sihvosen lisäksi ainoa henkilö, joka mainitaan molempien työryhmien tuottamissa raporteissa, on Renata Svedlin.

18 Hirven asetuksen mukaan ryhmän kokoonpano oli seuraava: Ritva Jakku-Sihvonen, puheenjohtaja; Eija Alhojärvi, ammatillisen koulutuksen projektipäällikkö; Heikki Blom, yleissivistävän linjan koulutuksen asiantuntija; Jukka Katajisto, ammatillisen aikuiskoulutuksen asiantuntija; Matti Kimari, ammatillisen koulutuksen asiantuntija; Eero K. Niemi, yleissivistävän koulutuksen projektipäällikkö; Pentti Yrjölä, aikuiskoulutuksen projektipäällikkö; Martti Kemppainen, taloudellisuusasiantuntija; Maija-Liisa Ojala, projektisihteeri; Anna Ratilainen, projektisihteeri

19 Artikkeli on päivätty 21.12.1993. Sitä ei ilmeisesti kirjoitettu julkaisemista varten (en ainakaan ole tietoinen siitä, että Jakku-Sihvonen olisi koskaan julkaissut sitä).

20 Kokouspöytäkirjat 18.1.1994, 21.1.1994, 25.1.1994, 27.1.1994, 3.2.1994, 4.2.1994.

1994 ja 95 arvioinnin painoalueista ja päätettiin, että keskitytään koulutuksen "saavutettavuuteen" (johon kuuluvat myös oppimistulokset). Kysymys päättökokeista ja otospohjaisesta arvioinnista nousi heti esille. Ensimmäinen arkistoviite tähän keskusteluun löytyy 24.1.1994 päivätyistä lyhyestä muistiosta ("Mitä tuloksellisuuden arviointi voisi olla parhaimmillaan?"), jossa joku työryhmän jäsen ehdottaa suoraan asiaan menemistä: "valtakunnalliset tasotestit peruskoulun päättävälle – vuosittain kolmesta keskeisestä aineesta".²¹ Vain kolme päivää myöhemmin 27.1.1994 neljännessä kokouksessa linjataan kuitenkin jo seuraavaa otospohjaisen arvioinnin puolesta:

"Arvioinnin painoalueeksi vuonna 1995 ehdotetaan koulutuksen saavutettavuutta peruskoulussa, lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa ja aikuiskoulutuksessa. Oppilaitosverkoston ja oppilaitosten talouden osalta kysymykseen voisi tulla koko koulujärjestelmää koskeva kuvaus. Muutoin koulutuksen saavutettavuutta arvioitaisiin *otantaselvityksen* perusteella ja ammatillisessa koulutuksessa erikseen valituilta koulutusaloilta (esimerkiksi rakennusala ja vaatetusala) kokonaisarviointeina." (kursiivi oma)

Pöytäkirjoissa ei näy merkintöjä siitä, miksi näin ehdotettiin. Jakku-Sihvonen ja Niemi kertovat kuitenkin haastatteluissa, että Jakku-Sihvonen oli ARMI-projektin alussa esitellyt kehittämänsä idean siitä, että peruskouluja voitaisiin arvioida otospohjaisesti. Jakku-Sihvonen kertoo muodostaneensa jo ennen ARMI-projektin alkua vahvan henkilökohtaisen mielipiteen siitä, että ranking-listoja ei Suomessa pitäisi tuottaa, ja että ne voisi estää otospohjaisella arviointimallilla (ks. myös Jakku-Sihvonen 2013, 20). Asiasta keskusteltiin, ja ARMI-ryhmään muodostui tämän keskustelun tuloksena yksimielinen konsensus siitä, että otospohjainen arviointi olisi parempi järjestelmä kuin koko ikäluokalle pidettävät päättökokeet (RJS, EKN, myös Heikki Blom vahvisti, että konsensus oli yksimielinen). Jakku-Sihvonen kuitenkin toteaa, että kyse oli vielä tässä vaiheessa ARMI-ryhmän epävirallisesta kannasta, jota ei lyöty lukkoon lopullisesti (varsinkaan koko Opetushallituksen osalta) – asian käsittely siis jatkui vielä.

Työryhmä tuotti seuraavaksi ensimmäisen vuotta 1995 koskevan kirjallisen linjauksensa "Tuloksellisuuden arvioinnin strategiset painoalueet", johon kirjattiin 7.2.1994

21 Muistiossa esitettyä ehdotusta ei pidetty merkittävänä kannanottona haastatteluissa (RJS, EKN).

peruskoulutuksen osalta otospohjaisesta arvioinnista:

"Peruskouluopetuksen tavoitteena on antaa oppilaille tasa-arvoiset mahdollisuudet oppivelvollisuuden suorittamiseen asuinpaikasta tai varallisuudesta riippumatta. Opetuksessa otetaan huomioon oppilaiden yksilöllisyys ja persoonallisuuden monipuolinen kehittäminen. *Saavutettavuutta selvitetään pääosin otantaselvityksellä.*" (kursiivi oma)

Teksti vietiin Opetushallituksen johtoryhmälle 18.2.1994, jolloin Jakku-Sihvonen esitteli ryhmän laatimaa viitekehystä tuloksellisuuden arvioinnista vuosille 94 ja 95. Johtoryhmän pöytäkirjassa linjataan:

"Todettiin, että asiasta laadittu muistio on hyvä periaatemuistio, jonka pohjalta asian kehittelyä jatketaan Jakku-Sihvosen johdolla."

"Vertailuja tehtäessä vertaillaan pääsääntöisesti kuntia ja maakuntia, myös kansainväliseen tasoon vertaillaan niin pitkälle kuin mahdollista."

Otospohjaisuudesta ei pöytäkirjassa näy mainintaa, mutta Jakku-Sihvonen kertoo, että johtoryhmä ei vielä tällöin käsitellyt asiaa.

Seuraavaksi ARMI-työryhmä käänsi katseensa lähivuosien arviointistrategiasta koko Opetushallituksen tulevaa arviointitoimintaa koskevaksi. Maalis-huhtikuussa 94 lähdettiin työstämään arviointikriteerejä, ja tutkimukseni kannalta keskeiset oppimistulosten arvioinnit sisällään pitävän vaikuttavuuskriteerijaoksen vetäjäksi valittiin Eero K. Niemi. Niemi vastasi siis juuri siitä jaoksesta, joka käsitteli myös otospohjaisen arvioinnin asiaa.

Huhti- ja toukokuun arkistopaketeista löytyy kopiot mielenkiintoisesta Opetusministeriön ja Opetushallituksen välistä tulossopimusta koskevasta Ritva Jakku-Sihvosen laatimasta tekstistä²²:

²² Muistio (luonnos) opetusministeriön ja opetushallituksen välinen tulossopimus, kohta 4.3 - päivätty 20.4.1994.

"Valtakunnallisia koulusaavutuskokeita voidaan käyttää sekä peruskoulussa että ammatillisessa koulutuksessa etenkin välineaineiden oppimistulosten arvioinnissa."

Tämä on ristiriidassa edellä esitellyn arviointistrategian kanssa, jossa peruskouluja koskevia arviointeja kaavaillaan toteutettavaksi otospohjaisesti. Jakku-Sihvonen selittää tätä seuraavasti:

" - - asiaa haluttiin pohtia laveasti ja eri yhteistyötahoja kuunnellen. Tulossopimustekstit olivat osa ministeriön kanssa käytyä keskustelua eikä mitään varmoja kannanottoja ollut. Opetushallituksen ARMI-työryhmässä kaikille opiskelijoille suunnattuja kokeita harkittiin ehkä pikemmin alakohtaisiin ammatillisen koulutuksen arviointiin. Perusopetuksen osalta asia oli hyvin avoin, ja asiantuntijoiden ja kouluväen kanssa keskusteluissa otantaperustaisuus sai selvää kannatusta. Myös ammatillisen koulutuksen välineaineiden (kaikille yhteisten aineiden) osalta pidettiin otantaperustaisuutta hyvänä." (RJS, kirj.)

Arviointikriteerien kehittämistä sekä arvioinnissa käytettävien indikaattorien pohtimista jatkettiin vuoden 1994 loppuun saakka. Arkistoista löytyy tältä ajalta Eero K. Niemen laatimia muistioita, joissa on mainintoja erilaisista peruskoulujen oppimistulosten arviointimalleista ("vapaaehtoiset koulusaavutuskokeetkin" mainitaan). Myös kokeita koskevia termejä käytetään niissä vaihtelevasti.²³ Niemi ei muistanut haastattelussa, mistä näissä muistioissa oli ollut kyse. Hän arvelee, että kyse oli varmaan siitä, että kuultiin eri asiantuntijoita ja pohdittiin asiaa tämän pohjalta. Olennaisinta tutkimukseni kannalta on kuitenkin se, että Niemi tietää kertoa, että otospohjaista ratkaisua ei ollut tarkoitus tässä pyörittää.

Ritva Jakku-Sihvonen kertoo, että lopulliseksi jäänyt päätös otospohjaisesta arvioinnista syntyi syys-lokakuussa 1994. Hän kertoo kalenterinsa pohjalta puhuneensa aiheesta pääjohtaja Vilho Hirven kanssa 29.9.1994, jolloin Hirvi oli kannattanut ideaa. Tämän jälkeen Jakku-Sihvonen oli esitellyt idean johtoryhmälle, joka niin ikään tuki sitä lopulta yksimielisesti. Jakku-Sihvonen kertoo esitelleensä ulkopuolisille tahoille otospohjaista arviointia Opetushallituksessa periaatteiltaan hyväksyttynä mallina ensimmäisen kerran

23 Ks. ARMI-ryhmän arkistopaketit 6/94 – 11/94.

1.11.1994. Pöytäkirjoissa tästä prosessista ei näy mainintoja, mutta niistä käy ilmi, että Jakku-Sihvonen oli ollut paikalla johtoryhmän kokouksessa 7.10.1994, joka oli siis ilmeisesti se kokous, jossa johtoryhmä otospohjaisuutta tuki. Eero K. Niemi ei ottanut kantaa siihen, milloin päätös syntyi, mutta hänkin vahvistaa Jakku-Sihvosen kertoman tapahtumien kulun.

Loka-marraskuussa ARMI-työryhmä laati ensimmäistä kattavaa raporttia työnsä tuloksista. Raportti ("Koulutuksen tuloksellisuuden arviointi") valmistui joulukuussa ja siihen kirjattiin lopulta, että päättökoejärjestelmä on yksi vaihtoehto oppimistulosten arvioinnissa, joskin samalla esitettiin joitakin kriittisiä huomioita päättökokeista. Mielenkiintoista kyllä otospohjaisista arvioinneista mainitaan ainoastaan, että niitä on tehty Suomessa aikaisemmin. Oppimistulosten arvioinnista linjataan vain:

"Valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden pohjalta laadittujen tasotestien avulla arvioidaan peruskoulujen oppimistuloksia siten, että analysoidaan alueittain ja aineittain testimenestystä."

Avoimelta vaikuttavasta tekstistä huolimatta päätös otospohjaisuudesta oli tähän mennessä jo tehty (RJS, EKN). Minulle ei selvinnyt haastatteluissa, miksi asia kuitenkin esitettiin avoimena vielä tässä raportissa.

Raportti käytettiin ensin johtoryhmällä 9.12.1994 ja tämän jälkeen se lähetettiin lausuntokierrokselle ympäri Suomen (muun muassa läänihallituksille, koulumaailmassa toimiville järjestöille, professoreille, rehtoreille, opettajille jne.). Lausunnoissa laadittua raporttia pidettiin pääosin hyvänä. Joitakin käytännön parannusehdotuksia tehtiin, ja esimerkiksi juuri päättökokeista puhuttiin pääosin negatiiviseen sävyyn. Seuraavana vuonna (1995) lausuntoja käsiteltiin ARMI-ryhmän vuoden ensimmäisessä kokouksessa, jonka jälkeen työryhmä lähti työstämään arviointitoiminnassa käytettäviä indikaattoreita. Tätä jatkettiin aina vuoden 1995 loppuun saakka.

Virallinen linjaus otospohjaisesta arvioinnista julkaistiin ensimmäisen kerran toukokuussa 1995 (OPH 1995). Jakku-Sihvonen ja Niemi kertovat, että uusi pääjohtaja Jukka Sarjala oli Hirven lailla hyväksynyt sen tätä ennen. Vastatoimia ei päättökokeiden puolesta ollut esiintynyt, vaan asiasta oli muodostunut konsensus Opetushallituksen sisällä (RJS, EKN,

HB). Kukaan haastateltavista ei katsonut, että tämän jälkeen mallia olisi enää haastettu 90-luvun kuluessa. Kanta vahvistettiin uudemman kerran päivitetystä arviointimallista 1998 (ks. OPH 1998b), ja samana vuonna Opetushallitus suoritti ensimmäisen otospohjaisen oppimistulosten arvioinnin peruskouluissa (ks. Korhonen 1999). Uusi perinne oli syntynyt.

Ritva Jakku-Sihvonen kertoo otospohjaisuuteen päätymisestä seuraavaa. Ensinnäkin hän toteaa, että ARMI-ryhmässä haluttiin tuottaa kehittämistä palveleva järjestelmä. Sitten hän kertoo, että otospohjainen arviointimalli hyväksyttiin, koska:

- 1) Meillä on korkeatasoinen opettajankoulutus, ja näin ollen ei tarvita koulukohtaisia tietoja: opettajat osaavat lukea tutkimuksia ja kehittää koulutusta otantaperusteisen tutkimustiedon varassa.
- 2) Katsottiin, että koulu-rankingeja ei missään nimessä haluta. Näkökulmana tässä oli tasa-arvon lähtökohta: rankingit ovat tasa-arvon kannalta epäsuotuisia. (vrt. Jakku-Sihvonen 2002, 67-68)
- 3) Myös raha pelasi otantaperusteisuuden puolella, ja joillekin johtoryhmän jäsenille se saattoi olla peruste. Esimerkiksi alun perin Jakku-Sihvonen ehdotti johtoryhmälle 10-15% otantaa, mutta taloudellisuuden nimissä he halusivatkin vielä pienemmän otoksen. (RJS²⁴)

Jakku-Sihvonen kertoo lisäksi käyttäneensä otospohjaista mallia ehdottaessaan Raimo Konttisen otospohjaista arviointia koskevaa teoriaa argumenttina sekä vedonneensa vuonna 1990 tehtyyn otospohjaiseen tutkimukseen (ks. Brunell & Kupari 1993). Lopuksi hän summaa, että otospohjaisen arviointimallin katsottiin sopivan juuri suomalaiseen toimintaympäristöön.

Eero K. Niemi nostaa otospohjaisen arviointimallin muodostamisen syyksi esiin erityisesti taloudellisuus- ja resurssinäkökulman. Hän katsoo, että sen aikaisilla resursseilla Opetushallitus ei olisi pystynyt pyörittämään päättökoejärjestelmää, ja kertoo myös, että sitä ei edes tarvittu, koska tarpeellinen tieto oli mahdollista hankkia otospohjaisestikin. Lopuksi hän välyyttää vielä, että mikseipä päättökokeitakin olisi voitu laatia, jos resursseja olisi ollut käytössä huomattavasti enemmän:

24 Huomautan vielä, että nämä ovat itse kirjoittamiani muistiinpanoja, jotka Jakku-Sihvonen on vahvistanut.

"Mielestäni se oli tietysti tämä taloudellisuus asia, ja sitten oli tämä edustavuus eli me saamme sen saman tiedon pienellä määrällä, ja Opetushallitus pystyy toteuttamaan näitä arviointeja, kun se määrä pidetään kohtuullisena. Jos me olisimme lähteneet päättöarviointeihin, niin emme olisi pystyneet toteuttamaan niitä, olisimme hukkuneet täällä niihin papereihin - - " (EKN)

"Ehkä se olivat nämä talous- ja resurssikysymykset nämä suurimmat, että miksei muuten, jos olisi ollut hirveästi resursseja ja rahaa ja kaikkea muuta, niin olisihan sen voinut toteuttaa niinkin [viitaten päättökokeisiin].“ (EKN)

Ranking-listoista kysyttäessä hän toteaa sen verran, että niitä ei tosiaan haluttu, koska niitä pidettiin "epäoikeudenmukaisina":

" - - jos me pannaan koulut paremmuusjärjestykseen se ei anna oikeudenmukaista kuvaa.“ (EKN)

Hän kuitenkin kertoo, että tämä kanta oli enemmän esillä vasta jälkimmäistä, päivitettyä arviointimallia (ks. OPH 1998b) käsiteltäessä, jonka laatimisessa hän ei itse ollut ollut mukana.

Heikki Blom, joka oli ollut mukana vain ARMI-projektin alkuvaiheessa (HB), ei pystynyt ottamaan kantaa poliittisen prosessin kulkuun, mutta katsoo kuitenkin, että otospohjainen arviointimalli muodostettiin lähinnä käytännöllisistä syistä. Hän kertoo, että tällöin oli esitetty kriittisiä huomioita liiallisesta suunnittelutalouteen liittyvästä tiedonkeruusta ja kuvailee, että oli puhuttu siitä, että arviointitietoa pitäisi kerätä vain sen verran kuin on tarpeen. Hän lisää, että kun Opetushallituksen tehtävänä oli nimenomaan kerätä arviointitietoa *valtakunnallisesta* tasosta, otospohjainen tieto riitti täyttämään tämän tehtävän varsin hyvin:

" - - meidän tehtävämme ei ole laatia ranking-listoja sillä tarkkuudella, että arvioidaan kuka on huono tai hyvä – meidän lähtökohtamme on arvioida valtakunnallisesti, että onko tilanne hyvä tai huono" (HB)

" - - joka asiasta ei voi mittavaa tiedonkeruuta tehdä, vaan se täytyy tehdä järkevällä tavalla, ja se otospohjainen analyysi on sitten varmaan siinä se optimaalisin" (HB)

" - - tämä oli minun mielestäni se keskeinen ajatus siitä, että Opetushallituksen tulee kehittää valtakunnallisesti koko koulutusta kaikkialla, ja sen takia meillä tulee olla luotettavaa tietoa, ja luotettavaa tietoa me saamme otospohjaisesti" (HB)

Kysyttäessä päättökokeista ja ranking-listoista Blom toteaa, että ei ehkä itse pitänyt niitä toimivana ratkaisuna, koska ne antavat vääränlaista kuvaa, kun niitä ei osata tulkita, ja lisää vielä, että " - - se Englannin malli jotenkin ajattelen ei välttämättä paranna sitä oppimista sinällään, vaan siinä kokoajan testataan vain." (HB) Lopuksi hän summaa, että otospohjainen arviointimalli oli "siinä yhteiskunnallisessa tilanteessa järkevin vaihtoehto" (HB).

Jokainen haastateltava esitti siis hieman erilaisen näkökulman siihen, miksi otospohjainen arviointimalli muodostettiin. Huomattavaa yhtenäisyyttä kannanotoissa on kuitenkin havaittavissa: esille nostettiin käytännöllisiä perusteluja (otospohjainen järjestelmä on riittävä siihen tiedontarpeeseen, jota varten se on rakennettu, ja se toimii Suomessa, jossa opettajat osaavat lukea otospohjaisia arviointeja ja kehittää koulutusta niiden perusteella), taloudellisia perusteluja (otospohjainen ratkaisu on huomattavasti päättökokeita halvempi ja kevyempi) sekä yhteisiä arvoja (eriarvoistavia tai epäoikeudenmukaisia ranking-listoja ei haluttu tuottaa). Lisäksi voi mainita, että Heikki Blom tuki kysyttäessä sekä Jarkko Sihvosen että Niemen esittämiä kantoja. Varsinaisia ristiriitoja haastateltavien näkemyksissä ei ole. Huomionarvoista on, että käytännölliset ja taloudelliset perustelut nousivat vahvemmin esiin kuin arvoihin vetoavat perustelut: Blom ja Niemi yhtyivät arvonäkökulmaan vasta kysyttäessä.

7.2 Poliitiikan dynamiikan purkaminen – miksi peruskouluja lähdettiin arvioimaan Suomessa otospohjaisesti?

Kun lähdetään purkamaan Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synnyn politiikan dynamiikkaa, on luonnollista aloittaa makrotasolta eli politiikan tilanteen analysoimisesta. Sen osalta on hyvin selvää, että kyse oli muutokselle avoimesta tilanteesta: saatiinhan uusi linjaus vietyä läpi. Tutkimuskirjallisuudesta (ks. esim.

Laukkanen 1998, 124-125; Laki 182/91) ja Opetushallituksen arkistoista käykin yksiselitteisesti ilmi, että Opetushallitus oli uusi instituutio, joka oli pääosin yksin valtuutettu Suomen koulutoimen arviointitoiminnan kehittämiseen ja toteuttamiseen. Näin ollen poliittis-historiallinen ja institutionaalinen konteksti tuki nimenomaan uuden, Opetushallituksen laatiman laadunarviointijärjestelmän muodostumista (ks. esim. Laukkanen 1998; Varjo 2007).

Tässä täytyy kuitenkin muistaa, että vaikka poliittinen tilanne oli avoin laadunarviointijärjestelmän rakentamiselle, täytyy selvittää, oliko se samalla tavalla avoin *sekä* päättökokeille ja ranking-listoille *että* otospohjaiselle ratkaisulle? Onhan nimittäin mahdollista, että esimerkiksi päättökokeet olisivat olleet jotenkin rakenteellisesti poissuljettuja, ja toisaalta voi olla mahdollista, että esimerkiksi poliittis-historiallinen konteksti olisi ollut otospohjaista mallia vastaan.

Mielenkiintoista kyllä argumentteja voi nähdä tässä puolin sekä toisin. Jos aloitetaan tutkimuskirjallisuudesta, esimerkiksi lainsäädäntö ei säädellyt tarkemmin sitä, miten Opetushallituksen tulisi käytännössä arviointia toteuttaa (ks. Laki 182/91). Näin tilanne näyttää olleen avoin molempiin suuntiin: arviointia toteutettaisiin tavalla, jonka Opetushallitus katsoisi parhaaksi. Toisaalta kuitenkin itse poliittis-historiallinen konteksti vaikuttaa olleen enemmän kallellaan nimenomaan päättökokeiden ja ranking-listojen suuntaan. Onhan 90-luvun alkua pidetty yleisesti aikana, jolloin uusliberalistisia uudistuksia ajettiin voimakkaimmin läpi Suomen julkishallintoon (ks. esim. Lampinen 1998; Laukkanen 1998; Ahonen 2003; Varjo 2007). Opetusministeriö ja Opetushallitus vaikuttavat myös olleen tällöin hyvin uusliberalistisesti orientoituneita organisaatioita (ks. OPM 1991; OPH 1992²⁵; Ahonen 2003, 184; Varjo 2007, 110-111, 117; Kettunen et. al 2012, 49), ja lisäksi Opetusministeriössä kaavailtiin nimenomaan päättökokeiden ja ranking-listojen tuottamista vuosina 1994-95 (Varjo 2007, 121-123).

Toisaalta on kuitenkin tehty havaintoja siitä, että tasa-arvoperusteisella hyvinvointivaltioajattelulla on myös ollut merkittävää vaikutusta 90-luvun koulutuspoliittisiin uudistuksiin (ks. Ahonen 2003, 195-199; Varjo 2007, 242; Kettunen et. al 2012, 49-53). Tähän liittyen päättökokeet ja ranking-listatkin on ehkä torjuttu

25 Toisaalta arkistomateriaalista tekemieni havaintojen perusteella voi kysyä, olikohan Opetushallitus sittenkään niin uusliberalistinen.

eriarvoistavina ratkaisuin (ks. esim. Simola, Varjo & Rinne 2010). Otospohjaisella mallilla oli myös ollut selkeä ennakkotapaus, kun vuonna 1990 Suomessa oli suoritettu nimenomaan otospohjainen arviointi koulutuksen tilasta (ks. Brunell & Kupari 1993). Voi siis olla myös niinkin, että politiikan tilanne ei loppujen lopuksi ollut sittenkään täysin avoin päättökokeille ja ranking-listoille, vaan otospohjaiselle ratkaisulle oli myös laajemman perspektiivin historiallista tukea.

Arkistoaineistot eivät valitettavasti tuo selventäviä tietoja tähän kysymykseen. Niiden valossa päättökokeet vaikuttavat olleen todellinen vaihtoehto, mutta toisaalta myös otospohjainen vaihtoehto esiintyi vahvasti heti vuoden 1994 alusta lähtien. Näin arkistot tukevat korkeintaan näkemystä siitä, että tilanne olisi ollut avoin molempiin suuntiin.

Vaikka haastattelujen ei pitänyt muodostaa aineistoa politiikan tilanteen analysoimista varten, ne tarjoavat kuitenkin mielenkiintoisia lisänäkökulmia aiheeseen. Toisaalta ne tukevat teesiä siitä, että lähtötilanne olisi ollut molempiin suuntiin avoin:

"Lähtökohtahan oli silloin, että meillä ei ollut oikeastaan juurikaan mitään valtakunnallisesta arvioinnista: ei ollut säädöspohjaa, ei ollut kulttuuria, ei ollut teoreettista ajattelua kovinkaan paljon." (HB)

" - - lähdettiin liikkeelle miettimään, että mitä tämä arviointi sitten oikeastaan on – kellään ei oikeastaan ollut siitä hirveästi pohjatietoja - - " (EKN)

" - - kyllä meillä jäi siihen arviointiin vapaat kädet suunnitella sitä asiaa." (EKN)

"Opetushallituksessa – samoin kuin kaikkialla hallinnossa – oli sellainen tilanne, että arviointitoiminnasta oli hyvin vähän tietoutta." (RJS, kirj.)

Toisaalta kuitenkin Eero K. Niemi katsoo, että päättökokeisiin ei olisi tällöin ollut resursseja:

" - - Jos me olisimme lähteneet päättöarviointeihin, niin emme olisi pystyneet toteuttamaan niitä, olisimme hukkuneet täällä niihin papereihin - - se olisi ollut ihan mahdotonta sen aikaisilla resursseilla." (EKN)

Kysyessäni Niemen kannasta Heikki Blomilta hän vastaa, että:

“En osaa siihen sanoa - - mutta pitäisihän sitä hyvin järkevänä, että ottaa huomioon sen, että me elimme 90-luvun lamavuosia ja meiltä oli resursseja leikattu - - Eero lienee siinä ihan oikeassa, että meillä ei faktisesti kyllä, virkakunta varmaan hahmotti sen niin, että ei niitä resursseja ole massiivisten järjestelmien luomiseen.”
(HB)

Ritva Jakku-Sihvonen puolestaan katsoo lievemmin, että rahalla on *voinut* olla merkitystä *joillekin* johtoryhmän jäsenille.

Kun kaikki haastateltavat yhtyvät talousnäkökulmaan tämänkin verran, on perusteltua kysyä, voisiko olla mahdollista, että politiikan tilanne olisi nimenomaan "taloudellisten kehityskulkujen" (ks. Kauko 2011, 33) osalta ollut sittenkin ristiriitainen (tai suljettu) päätöskokeiden järjestämisen suhteen? Nähdäkseni perusteita tällaiselle johtopäätökselle ei kuitenkaan ole riittävästi. Ensinnäkin ainoastaan Eero K. Niemi esittää voimakkaan tulkinnan siitä, että asia olisi ollut näin – muita suoria viitteitä tällaiseen päätelmään ei ole tunnistettavissa. Toiseksi täytyy muistaa, että tismalleen samaan aikaan Opetusministeriössä kaavailtiin päätöskokeiden järjestämistä (Varjo 2007, 121-123). Nähdäkseni onkin todennäköisempää, että resurssit olisi pystytty ennen pitkää järjestämään, jos näin olisi todella haluttu. Esimerkiksi ensimmäinen otospohjainen oppimistulosten arviointikin toteutettiin vasta vuonna 1998 (ks. Korhonen 1999), joten todennäköisesti ei ole ollut minkäänlaista *ehdotonta* rakenteellista estettä sille, etteikö päätöskokeiden puolesta olisi voinut tehdä periaatepäätöstä jo vuonna 1995, vaikka lama resursseja silloin karsikin.

Tulkitsen näin otospohjaisen arviointimallin synnyn politiikan dynamiikan tilanteen olleen *muutokselle suosiollinen* sekä päätöskokeiden ja ranking-listojen että otospohjaisen ratkaisun suhteen. Tulkinta jää silti hieman ristiriitaiseksi: toisaalta päätöskokeille ei välttämättä ollut resursseja (EKN), mutta toisaalta vaikuttaa siltä, että poliittis-historiallinen konteksti olisi ollut muutokselle suosiollinen enemmän juuri niiden suuntaan (ks. OPM 1991; OPH 1992; Lampinen 1998; Laukkanen 1998; Ahonen 2003; Varjo 2007, 110-111, 117, 121-123).

Politiikan mahdollisuuksien ulottuvuuden osalta asia vaikuttaa niin ikään monisyiseltä. Toisaalta etenkin ARMI-työryhmän arkistojen perusteella voi päätellä, että kysymys päättökokeista ja otospohjaisesta arvioinnista oli politisoitunut Opetushallituksessa: erilaiset kannat päättökokeista ja otospohjaisista arvioinneista olivat esillä arkistoissa läpi koko vuoden 1994 ajan. Lisäksi haastateltavat vahvistavat, että aiheesta käytiin avointa keskustelua (RJS, EKN, HB), eikä lopullista päätöstä lyöty lukkoon nopeasti (RJS). Myös Laukkanen (1993, 61-62) kirjoittaa, että asiaa selvitettiin näihin aikoihin Opetushallituksessa. Toisaalta haastateltavat kuitenkin kertovat, että otospohjaisesta arviointimallista muodostui yksimielinen konsensus sekä ARMI-työryhmässä (RJS, EKN, HB) että Opetushallituksen johtoryhmässä (RJS). Jakku-Sihvonen kertoo lisäksi, että myös ulkopuoliset toimijat kuten Rehtoriliitto ja OAJ:n koulutustoimikunta tukivat otospohjaista ratkaisua. Politisoituneisuudestaan huolimatta ratkaisu vaikuttaa siis varsin "kyseenalaistamattomalta", miltei "vakiintuneelta" (ks. Kauko 2011, 38).

Tähän liittyen onkin soveliaista kysyä, oliko konsensuksen taustalla jonkinlaista diskursiivista "egalitaarista polkuriippuvuutta", kuten Simola, Varjo ja Rinne (2010; ks. myös Simola & Rinne 2010) ovat esittäneet (ks. myös Ahonen 2003, 197-199; Varjo 2007, 242; Kettunen et. al 2012, 49-53)? Mielenkiintoista kyllä aineistoni tukee tätä vähemmän kuin aikaisemman tutkimustiedon perusteella voisi olettaa. Ritva Jakku-Sihvonen nostaa kyllä esiin tasa-arvonäkökulman ranking-listojen vastustamisen kohdalla, mutta kaiken kaikkiaan haastateltavat painottavat enemmän teknisiä ja rationaalisia asioita: otospohjainen malli oli taloudellinen (EKN, myös RJS sekä HB kysyttäessä), ja täytti teknisesti vaadittavan tehtävänsä (HB, myös RJS ja EKN). Niemi ja Blom yhtyvät tasa-arvonäkökulmaan vasta kysyttäessä.

Toisaalta silmään pistää kuitenkin myös kilpailuttamispuheen puute: arkistoissa (ARMI-ryhmän ja OPH:n johtoryhmän pöytäkirjoissa sekä ARMI-ryhmän jäsenten laatimissa muistioissa) ja haastatteluissa ei noussut missään vaiheessa esille, että kenelläkään olisi ollut kiinnostusta lähteä kilpailuttamaan peruskouluja toisiaan vastaan ranking-listojen avulla. Kaikki haastateltavat ovat myös yhtä mieltä siitä, että kenelläkään ei ollut merkittävää innostusta lähteä tuottamaan päättökokeita (RJS, EKN, HB). Sen sijaan "tasa-arvosta" puhutaan laajasti ARMI-ryhmän pöytäkirjoissa ja muistioissa, ja kaikki haastateltavatkin joka tapauksessa vahvistavat, että tasa-arvon näkökulmalla on ollut väliä otospohjaisen mallin taustalla.

Varsinkin Englannin ja Ruotsin esimerkkeihin verrattuna tässä on havaittavissa selvä ero: englantilaista kilpailu-uskoa (ks. Kelly 2010, 318; ks. myös Ozga 2009, 151) tai ruotsalaista "väistämätöntä" muutosta (ks. Lindblad et. al 2002, 299) ei aineistossani ilmene. Perinteinen tasa-arvo nousee selvästi uusliberalistisen kilpailuttamisen yläpuolelle. Ei siis liene täysin perusteetonta väittää, että Opetushallituksessa oli myös jonkinlaista uusliberalismille vastakkaista diskursiivista perustaa tai "juurtuneita policyja" (ks. Ozga & Jones 2006; Ozga & Lingard 2007, 69), joihin nojaten päättökokeita ja ranking-listoja ehkä vastustettiin.

Täytyy kuitenkin muistaa, että diskursiivinen politiikka-analyysi eroaa politiikan dynamiikan mahdollisuuksien ulottuvuuden analysoimisesta. Kyse ei ole siitä, mikä oli diskursiivisesti jollain tavalla "väistämätöntä", vaan siitä, mikä oli *mahdollista* diskursiivisten muodostelmien varassa (ks. Kauko, Varjo et. al 2012, 489-491). Tämän osalta on selvää, että päättökokeista ja ranking-listoista kyllä keskusteltiin. Esimerkiksi Heikki Blomkin toteaa, että arviointitoiminnan ollessa vielä vierasta 90-luvun alussa, " - - monelle se arviointi tarkoitti ranking-listoja – se oli sama kuin ranking-listat ja arviointi: siinähan ne näkyvät, faktat on edessä." Näin ollen vaikuttaakin vähintään kyseenalaiselta, että otospohjaisen arviointimallin voisi laittaa pelkästään egalitaarisen polkuriippuvuuden piikkiin. Kyse ei vaikuta missään nimessä olleen polusta, joka olisi tehnyt otospohjaisen ratkaisun hallitsevaksi tai jopa miltei mahdottomaksi pyörtää (ks. Peltonen 2004, 31-35); vaikuttaa pikemminkin siltä, että jos toimijoilla olisi ollut tahtoa tuottaa päättökokeita ja ranking-listoja, niitä tukevaa diskursiivista pohjaa olisi kyllä myös ollut liikkeessä.

Korostaisin lisäksi sitä, että Opetushallitus oli uusi instituutio, joka lähti kehittämään uutta arviointijärjestelmää suhteellisen puhtaalta pöydältä: vakiintuneita toimintamahdollisuuksia ei vielä ollut ehtinyt syntyä. Jokainen haastateltava painottikin nimenomaan tätä: arviointitoiminnasta ei juurikaan ollut tietämystä (RJS, EKN, HB). On myös selvää, että liikkeellä oli uusia "politiikkavirtoja": uusi ongelma (miten toteuttaa laadunarviointia?) ja uusi policy-virtaus (vallanvaihdos ja uuden poliittisen aikakauden alkaminen), joiden puitteissa muodostettiin uusi ratkaisu (otospohjainen arviointimalli) (ks. Kingdon 2003, 194-198, 200-201). Näin politiikan mahdollisuuksien ulottuvuuden osalta tulkinnan on selkeästi oltava se, että *toimintamahdollisuudet* olivat *politisoituneita*.

Tulen näin siihen johtopäätökseen, että Suomen peruskoulujen otospohjaisen

arviointimallin synnyn politiikan dynamiikka lokeroituu *uudistusdynamiikaksi*: politiikan tilanne ja mahdollisuudet olivat erilaisille muutoksille avoimet ja politisoituneet. Tästä huolimatta tulkinta on hieman ristiriitainen: politiikan tilanteen ulottuvuudessa vaikuttaa olevan tekijöitä, jotka puhuvat vahvasti sekä otospohjaisen että päättökokeisiin perustuvan ratkaisun puolesta (jossain määrin toisiaan poissulkien), ja politiikan mahdollisuuksien ulottuvuuden osalta jonkinlainen egalitaarinen diskursiivinen perinne vaikuttaa sittenkin tukeneen juuri otospohjaista mallia päättökokeita ja ranking-listoja enemmän. Ristiriidoista huolimatta analyysimalli paljastaa, että toimijoilla on ollut selkeä aktiivinen rooli otospohjaisen arviointimallin muodostamisessa, koska tilanne ja mahdollisuudet olisivat sallineet toisenlaisenkin ratkaisun. Tämä kääntääkin katseeni seuraavaksi politiikan *pelitilan* dynamiikan ulottuvuuteen.

Politiikan pelitilan ulottuvuuden osalta kaikki todistukset viittaavat siihen, että liikkeellä on ollut yksi *policy-yrittäjä*: ARMI-projektia johtanut Ritva Jakku-Sihvonen. Ensinnäkin jo arkistot kertovat siitä, että hän johti Opetushallituksen arviointitoiminnan kehittelyä alusta asti. Vaikuttaa siltä, että hänen kannattamansa tai jopa kehittämänsä linjaukset arviointitoiminnan käsitteistä (Jakku-Sihvonen 1992; 1993), arviointitoiminnan kehittävästä funktiosta (Jakku-Sihvonen 1992; 1993) sekä otospohjaisesta arviointimallista (Jakku-Sihvonen 2013, 20; RJS) ovat kaikki muotoutuneet Opetushallituksen virallisiksi kannoiksi. Toiseksi sekä Eero K. Niemi että Heikki Blom nostavat erityisesti juuri hänet esiin:

"Kyllä se Jakku-Sihvosen vetämänä aika vahvasti silloin lähti, että kyllä Jakku Sihvonen toi sen esiin [otantaperusteisen arvioinnin], että en muista, että siellä olisi ketään muita ollut, että me olimme aika vihreitä kaikki siinä sillä tavalla, että Jakku-Sihvosella oli selvästi eniten tietoa tästä; hän oli aika paneutunut asiaan ja oikeastaan sitten opastikin meitä siinä alussa, että miten tämä kaikki on, ja sitten keskusteltiin paljon tästä tuloksellisuudesta ja sitten kun päästiin vaikuttavuus, taloudellisuus alakohtiin niin se oli enemmän tällaista seminaaria; siis oli se työryhmä, me suunnittelimme yhdessä, mutta Jakku-Sihvosen johdolla kuitenkin, että hänellä oli kuitenkin ne narut siinä, että miten tätä lähdetään vetämään - - siinä mielessä täytyy sanoa tuo Ritvan puolesta se, että kyllä hän oli se priimusmoottori, joka lähti tätä hommaa suunnittelemaan." (EKN)

“Ritva-Jakku oli varmaan se, joka siihen sitten vastuutettiin, ja Ritva-Jakulla oli tietysti tällaista tietynlaista teoreettista kompetenssia, joka tuli hänen tutkijataustansa seurauksena, että monet olivat sitten virkamieskariäärin luoneita, mutta heillä ei ollut teoreettisia taustavalmiuksia sitten sillä tavalla kun Ritvalla tietysti tässä - - tietysti siinä voi ajatella, että Ritva oli suuntautunut ja vastuutettu tästä kokonaisuudesta niin voi tietysti kysyä, että kuinka paljon hän sitten myöskin omalla ajattelullaan ohjasi sitä koko prosessia siihen suuntaan mihin se sitten eteni, koska hänellä oli vahva näkemys siitä varmaan - - “ (HB)

Kuten edelläkin on jo todettu, Jakku-Sihvonen kertoo, että hän oli ulkomaisia arviointimalleja tarkastellessaan muodostanut jo ennen ARMI-projektin alkua vahvan mielipiteen nimenomaan siitä, että ranking-listat olisi torjuttava, ja että tämä onnistuisi otospohjaisen arviointimallin avulla (RJS, ks. myös Jakku-Sihvonen 2013, 20) (arkistoista löytynyt Jakku-Sihvosen 21.12.1993 päivätty artikkeli, jossa otospohjaisuus mainitaan, tukee sitä, että Jakku-Sihvonen oli keksinyt idean jo ennen ARMI-projektin alkua). Haastatteluissa (RJS, EKN) vahvistetaan myös se, että Jakku-Sihvonen oli se henkilö, joka idean esitteli, ja joka vei sen eteenpäin niin johtoryhmälle kuin pääjohtaja Vilho Hirvellekin, jotka asettuivat tälle kannalle tämän jälkeen (RJS, EKN vahvistaa tapahtumien kulun). Lisäksi hän esitteli ja haki tukea otospohjaiselle ratkaisulle myös Opetushallituksen ulkopuolisilta tahoilta: Rehtoriliitolta ja OAJ:n koulutustoimikunnalta (RJS).

Jakku-Sihvonen täyttää selkeästi policy-yrittäjän kriteerit (ks. Kingdon 2003, 179-181). Hän on käyttänyt aikaansa ja energiaansa ja ehkä jopa riskeerannut mainettaankin otospohjaisen ratkaisun puolesta. Häntä on ilmeisestikin kuultu sekä johtavan aseman että asiantuntijuuden vuoksi (Jakku-Sihvonen vaikuttaa olleen ainoa henkilö ARMI-työryhmässä, jolla oli selkeää ennakkotietämystä arvioinnista), ja hän on ollut niin sanotusti peräänantamaton asiansa suhteen. Johtoryhmältä, pääjohtaja Vilho Hirveltä ja ulkopuolisilta tahoilta hankittu tuki kertonee myös neuvottelutaidoista ja yhteyksistä.

Tulkitsen tämän perusteella, että Jakku-Sihvonen on toiminut Opetushallituksessa niin sanottuna *policy-yrittäjänä* uudistusdynaamisella hetkellä, jolloin *policy-ikkuna* on ollut avoinna uudenlaiselle ratkaisulle. Hän kehitti tällöin poliittisten mahdollisuuksien puitteisiin sopivan mieleisensä *politiikkapaketin*, jota hän ehdotti ja ajoi ratkaisuksi Opetushallituksessa esillä olleeseen poliittiseen ongelmaan. Tämän toiminnan seurauksena

Opetushallituksessa päädyttiin otospohjaiseen arviointimalliin. (termit: ks. Kingdon 2003.)

Tarkoittaako tämä siis sitä, että Jakku-Sihvosen aktiivinen poliittinen toiminta on keskeisin selitys siihen, miksi Suomessa muodostettiin peruskoulujen otospohjainen arviointimalli? Ei, tämä olisi naiivi päätelmä – hän painottaa itsekin, että ARMI-ryhmässä muodostui siitä yhteinen kanta heti, kun hän oli asian esitellyt (myös EKN ja HB vahvistavat tämän). Tämä konsensuaalisuus ja vaihtoehtoisia ratkaisuja ajaneiden policy-yrittäjien puuttuminen kertookin nimenomaan siitä, että taustalla on ollut myös vahvoja yhteisesti tiedostettuja perusteluja. Nähdäkseni alustavaa selvennystä tähän tarjoaa Kingdon (2003, 194-205), jonka monivirtamallia vasten voi todeta, että Jakku-Sihvosen politiikkapaketissa yhdistyy nimenomaan ongelma (miten arvioidaan peruskouluja?), policy-virtaus (informaatio-ohjauksen ja tulosohtauksen aikakauden alkaminen) sekä monella eri tavalla käyttökelpoinen ratkaisuehdotus. Ensinnäkin otospohjainen arviointimalli oli teknisesti toteutettavissa ja se sopi siihen tarkoitukseen, johon suomalaista peruskoulujen laadunarviointimallia oltiin rakentamassa (RJS, EKN, HB). Toiseksi se sopi myös yhteen Opetushallitus-asiantuntijayhteisön arvojen kanssa (haastatteluissa esitetään tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja taloudellisuuden näkökulmat otospohjaisuuden tukena) (RJS, EKN, HB). Kolmanneksi haastatteluista ja arkistomateriaalista voi päätellä, että sen voi katsoa olleen julkisesti hyväksyttävä ainakin suomalaisen kouluväen keskuudessa (RJS, arkistoista löytyneet ulkopuoliset kommentit arviointimallista), ja on voitu ennakoida, että se ei kohtaisi merkittäviä budjettirajoitteita toisin kuin päätökokeet (tämän voi johtaa EKN:n ja RJS:n esittämistä talousperusteluista).

Tämä muistuttaa siitä, että Jakku-Sihvosen aktiivisen toiminnan lisäksi myös politiikan tilanteen ja mahdollisuuksien luomat olosuhteet olivat tärkeitä lopputuloksen kannalta: niidenhän vuoksi Jakku-Sihvosen ratkaisuehdotusta tarvittiin. Lisäksi tämä tuo esille sen, että muitakaan toimijoita ei voi unohtaa: he ovat myös harkinneet asiaa tietoisesti, ja ovat samalla tavalla päätyneet otospohjaisen mallin kannalle tiettyjen perustelujen siivittämänä.

Tutkimustulos vaikuttaa silti näidenkin huomioiden jälkeen edelleen keskeneräiseltä. Esiin nostamani monivirtamalli (Kingdon 2003) ei esimerkiksi selitä sitä, miksi päätös oli yksimielinen. Se ei myöskään selitä, miksi Opetushallituksessa pidettiin tärkeinä juuri edellä mainittuja arvoja. Poliitiikan tilanteen ja mahdollisuuksien ulottuvuuksien analyysit ovat niin ikään jääneet ristiriitaisiksi. Olisikohan näihinkin asioihin löydettävissä vielä

selvitys politiikan dynamiikan analyysimallin perusteella?

Vastaus on nähdäkseni ehdottomasti kyllä, koska havaitsin, että jos politiikan dynamiikan analyysimallin rakennetta ja toimijuutta yhdistävän idean mukaisesti politiikan tilanteen ja mahdollisuuksien ulottuvuuksien rakenteelliset ristiriidat tuodaan vielä tässä vaiheessa selittämään sitä, miksi otospohjainen malli sai sittenkin niin voimakkaasti tukea Opetushallituksessa, ongelmat ja ristiriidat häviävät, ja lisäksi myös OPH:ssa tärkeänä pidetyt arvot ja päätöksen yksimielisyyskin selittyvät. Tämä johtuu siitä, että vaikka rakenne ei *määrännyt* sitä, mikä toimijoiden ratkaisu oli, se kuitenkin *tuki* juuri otospohjaista ratkaisua huomattavalla tavalla. Kun nämä huomiot lisää politiikan dynamiikan pelitilan analyysiin, koko aineisto jäsentyy ristiriidattomalla tavalla.

Politiikan mahdollisuuksien ja tilanteen ulottuvuuksien analyysien perusteella otospohjaisen arviointimallin tietoisten perustelujen taustalta nousee selvästi esiin kolme niitä tukenutta rakenteellista tekijää. Ensinnäkin Opetushallitus-asiantuntijayhteisössä vaikuttaneiden tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta korostavien arvojen taustalla näyttää olevan jonkinlaista juurtunutta egalitaarista pohjaa: kaikki haastateltavat vahvistavat tasa-arvonäkökulman otospohjaisen mallin taustalta ja kilpailuttamispuhe loistaa poissaolollaan sekä arkistoissa että haastatteluissa. Vaikka siis poliittis-historiallinen konteksti olisikin ollut jossain määrin uusliberalistisen yksilöllisyyttä ja kilpailua korostavan ajattelutavan puolella, ja tähän liittyviä diskursseja olikin liikkeessä, niitä vastassa oli selvästi myös toisenlainen perinteisempi diskurssi, johon Opetushallituksessa oli myös mahdollista tukeutua. Kun ottaa vielä huomioon sen, että *kenelläkään* ei ollut intressejä tuottaa päättökokeita ja ranking-listoja, egalitaarinen diskurssi on ollut epäilemättä *suhteessa* vahva: jos ei itsessään se kaikkein keskeisin peruste otospohjaisen mallin taustalla (mitä Blomin ja Niemen haastattelut vaikuttavat kuvastavan) niin ainakin uusliberalistista diskurssia vahvempi toimintaa ohjaava peruste.

Tämä tukee myös aikaisempien tutkimusten väitteitä juurtuneen egalitarismin vaikutuksesta otospohjaisen arviointimallin muotoutumiseen (Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010). Haluan kuitenkin korostaa, että painotan sitä aikaisempia tutkimuksia *vähemmän*: vaihtoehtoisen diskurssin olemassaolosta johtuen egalitaarinen diskurssi piti aktiivisesti valita – sitä piti aktiivisesti tuottaa – joten se ei selitä mallin syntyä kokonaan tai edes välttämättä suurelta osin. Tämän lisäksi täytyy muistaa, että se on

vain yksi rakenteellinen peruste otospohjaisen arviointimallin taustalla, eikä se haastatteluaineiston perusteella välttämättä ollut edes se keskeisin peruste.

Toiseksi taloudellisuusperusteen taustalla on selvästi laman aiheuttaman resurssipulan vaikutusta. Lama todennäköisesti herkisti toimijoita taloudellisuuskysymykselle (vaikka onhan taloudellinen malli järkevämpi muutenkin), ja toisaalta myös teki päätöskokeista vaikeasti toteutettavia. Poliitiikan tilanteen taloudelliset kehityskulut (ks. Kauko 2011, 33) olivat siis selkeästi otospohjaisen ratkaisun puolella, vaikka tämä ei lopputulosta itsessään määrännytkään (tilanteen, mahdollisuuksien ja pelitilan ulottuvuuksien muut tekijät huomioon ottaen). Näin tämäkin tutkimus vahvistaa, että jonkinlaisella sattumallakin on ollut vaikutusta otospohjaisen arviointimallin syntyyn (vrt. Simola et. al 2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010). Nähdäkseni sattuman rooli on kuitenkin pienehkö: poliittinen tahto ja egalitaarinen rakenteellinen perusta vaikuttavat selittävän lopputulosta jo vahvasti (huomattavaa on kilpailupuheen puuttuminen, Jakku-Sihvosen policy-yrittäjäyys, ja toimijoiden intressit luoda hallinnoitavissa oleva kevyt ja oikeudenmukainen malli). Ainakaan sattuman roolia ei voi korostaa toimijuuden tai pysyvempien rakenteellisten tekijöiden yli; se on vain yksi osatekijä.

Kolmanneksi katson, että Blomin, Niemen ja Jakku-Sihvosen perustelut otospohjaisen mallin käyttökelpoisuudesta (se täyttää tehtävänsä valtakunnallisten arviointien suorittamisessa sekä on käytettävissä kehittämisen tarpeisiin korkeasti koulutettujen opettajien ansiosta) heijastavat kolmatta oleellista rakenteellista tekijää: otospohjaisen mallin tiedostettua toimivuutta. Suomen olosuhteissa, jossa otospohjaisia tutkimuksia oli jo tehty (ks. esim. Brunell & Kupari 1993), oli mahdollista ennakoida, että malli toimisi. Ilman tällaisia perinteitä sitä olisi ollut ehkä hankala hahmottaa käyttökelpoisena ratkaisuna. Tämän rakennetekijän merkittävyyttä on vaikea arvioida suhteutettuna edellä mainittuihin tekijöihin, mutta se on kuitenkin nähdäkseni mainitsemisen arvoinen: jos ei muuta niin se on ainakin helpottanut huomattavasti otospohjaisen ratkaisun tunnistamista ja muotoilemista.

Näin tutkimukseni perusteella Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synty selittyy siis vahvasti sekä poliittisella toimijuudella (Jakku-Sihvosen aktiivisella policy-yrittäjäyydellä ja toimijoiden aktiivisella tietoisella harkinnalla ja valinnoilla) että tietyillä rakenteellisilla vaikutteilla ja reunaehdoilla. Toimijuus ja rakenne nivoutuvat yhteen

käytännössä yhtä merkittävänä tekijöinä: muutos jommassa kummassa (esimerkiksi eri toimijat tai egalitaarisen pohjan puuttuminen) olisi voinut johtaa erilaiseen lopputulokseen.

Miten tämä suhteutuu aikaisemmissa tutkimuksissa (Simola et. al 2009; Simola & Rinne 2010; Simola, Varjo & Rinne 2010) esitettyihin väittämiin otospohjaisen laadunarviointimallin synnystä? Juurtuneen egalitarismin puolesta olen jo esittänyt argumentteja (joskin kutistaen hieman sen roolia), mutta entäpä muut esitetyt tekijät? Aloitan byrokraattisen tradition mahdollisesta vaikutuksesta anti-ranking asenteeseen (ks. Simola et. al 2009, 173). En löytänyt väittämälle lisätukea, mutten myöskään sitä kiistäviä tekijöitä. Onhan ihan järkeenkäypää, että julkisista ranking-listoista oli helpompi luopua, jos ei koettu vahvaa tarvetta sille, että kansalaisten pitäisi saada tällaista tietoa käyttöönsä (aineistostani ei löytynyt merkkejä siitä, että tällaista koettua tarvetta olisi ollut, mutta toisaalta kansalaisten tiedontarvetta ei myöskään missään kohdassa vähätelty). Tämän tutkimuksen perusteella en siis voi kiistää, etteikö myös tällä rakenteellisella tekijällä olisi ollut merkitystä. Tässä suhteessa tutkielmaani voikin ehkä pitää komplementaarisena Simolan ym. (2009, 174) esittämien tutkimustulosten kanssa. (Näissä tutkimustuloksissa en voi kuitenkaan ottaa kantaa siihen, kuinka merkittävä byrokraattinen traditio oli muiden taustavaikutteiden rinnalla, koska aineistoni ja tutkimusmetodini eivät tähän riitä. Esitän asiasta pohdintoja tutkielman seuraavassa luvussa.)

Toiseksi en myöskään löytänyt lisätukea väitteelle siitä, että lama johti asenteiden pehmentymiseen ja sitä kautta pehmeämpään laadunarviointimalliin (ks. Simola, Varjo & Rinne 2010, 296; ks. Simola & Rinne 2010, 325). Voihan olla, että jonkinlaista asenteiden pehmentymistä tapahtui vuosina 1991-93, mutta kukaan haastateltava ei tällaisesta puhunut (en tosin kysynytäkään). Jos tällaista asenteiden pehmentymistä on tapahtunut, sillä on voinut olla kaukainen välillinen vaikutus otospohjaisen arviointimallin syntyyn, mutta en tunnistanut tällaista yhteyttä tutkimusaineistostani. Omien tutkimustulosteni perusteella lama vaikuttaa olleen merkityksellinen enemmän resurssinäkökulmasta. Tässä suhteessa tutkielmani siis toisaalta täydentää Simolan, Varjon ja Rinteen (2010) kontingentteihin sattumiin keskittyvää tutkimustulosta, mutta toisaalta kokonaisuuden huomioon ottaen siirtää kontingenssin merkitystä syrjään ja pienemmäksi.

Kolmanneksi tutkimustulosteni perusteella voi sanoa, että radikaali kunta-autonomia – vaikka se arvioinnin kehittävää lähtökohtaa olisikin jossain vaiheessa tukenut (ks. Simola

et. al 2009, 173-174) – ei vaikuttanut ainakaan otospohjaisen arviointimallin *syntyyn*. Kehittävä lähtökohta oli tutkimusaineistoni perusteella valittu jo vuosina 92-93 (ennen kunta-autonomian vaikutuksia), ja otospohjaisesta mallistakin päätettiin jo vuonna 1994.

Miksi Suomeen siis muodostettiin peruskoulujen otospohjainen arviointimalli 90-luvulla? Tämän tutkielman mukaan vastaus rakentuu seuraavasta kolmesta tekijästä:

- 1) Keskeinen poliittinen toimija – policy-yrittäjä – kehitti otospohjaisen ratkaisun, ja tarjosi sitä Opetushallituksessa valmisteilla olleen peruskoulujen laadunarviointimallin osaksi. Tarjottuun ratkaisuun päädyttiin politisoituneen keskustelun ja tietoisien harkinnan jälkeen yksimielisesti. Tietoiseen päätökseen vaikuttivat sekä Opetushallitus-asiantuntijayhteisön arvot (tasa-arvo, oikeudenmukaisuus, taloudellisuus) että rationaaliset kysymykset (haettiin toimivaa ja taloudellista ratkaisua).
- 2) Toimijoiden oli mahdollista tehdä tällainen päätös, koska politiikan rakenteellinen tilanne ja mahdollisuudet loivat sellaiset reunaehdot, joiden puitteissa otospohjaista ratkaisua oli mahdollista ehdottaa ja viedä eteenpäin. Päätös vaati aktiivista poliittista toimintaa, koska rakenteelliset puitteet olisivat mahdollistaneet myös toisenlaisen ratkaisun.
- 3) Aktiivisen toiminnan tarpeellisuudesta huolimatta tietyt rakenteelliset tekijät ohjasivat päätöstä otospohjaisen mallin suuntaan (tietoisten tekijöiden taustavaikutteina ja tukina). Ensinnäkin tunnistin päätöksen taustalta juurtunutta egalitarismia, johon ranking-listat eivät sopineet, ja jonka kautta toisaalta koulujen kilpailuttamisellekaan ei koettu olevan tarvetta. Toiseksi taloustilanne tuki otospohjaista ratkaisua, koska otospohjainen malli oli huomattavasti päättökokeita halvempi vaihtoehto. Kolmanneksi otospohjaisen mallin tiedostettu toimivuus lienee tehnyt otospohjaisen ratkaisun helposti tunnistettavaksi vaihtoehdoksi, jonka pystyi ennakoimaan toimivan suomalaisessa toimintaympäristössä. Aikaisempien tutkimusten mukaan myös suomalaisen keskushallinnon byrokraattinen traditio (ks. Simola et. al 2009, 173-174) ja laman pehmentämät asenteet (ks. esim. Simola, Varjo & Rinne 2010, 296) ovat voineet vaikuttaa mallin syntymiseen; tämän tutkimuksen perusteella näiden tekijöiden vaikutusta ei voi kiistää muttei myöskään vahvistaa.

Otospohjaisen arviointimallin synnyn taustalla oli siis tämän tutkimuksen mukaan sekä aktiivista toimijuutta että rakenteellisia reunaehdoja ja ohjautuvuutta. Kumpikaan ei olisi yksinään riittänyt: ilman suotuisia rakenteellisia olosuhteita otospohjaista mallia olisi ollut hyvin vaikea ajaa läpi (esimerkiksi ilman egalitaarista pohjaa ei heikkoa taloustilannetta lukuun ottamatta vaikuta olevan vahvoja perusteita sille, etteikö päättökokeita olisi voitu lähteä tuottamaan – varsinkin, jos tämän seurauksena päättökokeet olisikin koettu tarpeellisiksi), mutta ilman tietoista poliittista tahtoa myös päättökokeet ja ranking-listat olisivat olleet mahdollinen ratkaisu.

Kaiken kaikkiaan tutkimukseni on jossain määrin komplementaarinen aikaisempien tutkimusten (ks. Simola et. al 2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010) kanssa: se tuo joitakin lisäselityksiä otospohjaisen arviointimallin syntyyn eikä sinänsä kiistä muuta kuin radikaalin kunta-autonomian vaikutuksen. Toisaalta kuitenkin tutkimukseni valossa tietoisien päätöksen merkitys vahvistuu (vrt. Simola et. al 2009, 173) ja egalitarismin selitysvoima heikkenee hieman. Lisäksi aikaisemmin painottuneet sattumat ja yhteenkäymiset tippuvat väistämättä pienempään rooliin: lamalla on voinut olla kaukainen taustavaikutus joihinkin otospohjaisesta arviointimallista päättäneiden toimijoiden asenteisiin, ja onkin ollut vaikutusta taloudellisuusnäkökulmaan, mutta näistä huolimatta otospohjaiselle ratkaisulle on ollut vahvaa toimijuuteen ja pysyvämpiin rakenteisiin perustuvaa pohjaa. Missään nimessä tutkimukseni perusteella ei voi ainakaan sanoa, että otospohjaisen arviointimallin syntyyn olisivat *erityisesti* vaikuttaneet jonkinlaiset sattumat: lamalla on sattumana voinut olla merkitystä, mutta se on selitysvoimaltaan heikompi toimijuuteen ja stabiileihin rakenteisiin verrattuna.

8 Pohdinta

Tutkimustulokseni avaavat sijaa jatkopohdinnoille. Kuinka merkittävä tutkielmani on aikaisempiin tutkimuksiin suhteutettuna? Mistä johtuvat ne erot, jotka tällä tutkimuksella ja aikaisemmillä tutkimuksilla ovat? Entä mikä tekijä vaikutti otospohjaisuuden valintaan loppujen lopuksi eniten? Kysymykset ovat tärkeitä, ja niiden kautta on mahdollista pohtia vielä, minkälaisia jatkotutkimuksia aiheesta pitäisi tehdä.

Tämän lisäksi arvioin tässä luvussa myös käyttämäni tutkimusmetodia, politiikan dynamiikan analyysimallia. Mitä empiria opettaa sen käytöstä? Entä mitä tutkimuksessa kehittämäni politiikan pelitilan ulottuvuuden analyysisovellus merkitsee politiikan dynamiikan analyysimallin jatkokehittelyn kannalta? Päätän luvun nostamalla esiin vielä joitakin ajatuksia otospohjaisen arviointimallin synnyn laajemmasta historiallisesta merkityksestä.

8.1 Tutkimustulosten arviointia

On syytä aloittaa arvioimalla, mikä tai mitkä tekijä(t) vaikuttivat otospohjaisen arviointimallin syntyyn eniten. Mitkä olivat todellisuudessa ne suurimmat syyt sille, että Suomeen luotiin otospohjainen arviointimalli? Tutkimustuloksista ja aikaisemmista tutkimuksista nousevat esiin seuraavat näkökulmat, jotka käyn yksitellen läpi: egalitaarinen polkuriippuvuus (tai juurtunut egalitarismi/diskursiivinen egalitarismi) (ks. Simola, Varjo & Rinne 2010) ja tähän liittyen Opetushallituksen arvot, byrokraattinen traditio (ks. Simola et. al 2009, 173-174), otospohjaisen mallin tiedostettu toimivuus, lama ja kunta-autonomia historiallisina sattumina (ks. Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010), lamaan liittyen taloudellisuusnäkökulman korostuminen, arvioinnin kehityksellinen lähtökohta (ks. Simola et. al 2009, 174) sekä poliittinen tahto ja toimijuus (käsittäen tietoisien harkinnan ja toiminnan). Olen jo indikoinut, että stabiilit rakenteet (varsinkin juurtunut egalitarismi) ja toimijuus selittävät mallin syntyä vahvasti, mutta on syytä vielä pohtia tarkemmin, miten kaikki nämä eri tekijät suhteutuvat toisiinsa. Tekijöiden merkittävyyttä arvioin seuraavien kriteerien perusteella: 1) kuinka paljon tekijä on esillä aineistossani? 2) kuinka vahvasti tekijään vedotaan otospohjaisen arviointimallin perusteluna? 3) mitä otospohjaisen arviointimallin synnylle tapahtuisi, jos tekijän poistaisi?

Egalitaarisen polkuriippuvuuden (Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010)

keskeisyyttä tukevat ja heikentävät perustelut olen avannut kattavasti jo tulosluvussa. Ensinnäkin sitä tukee se, että kaikki haastatteleman toimijat vahvistivat tasa-arvonäkökulman otospohjaisen mallin taustalta, sekä erityisesti se, että koulujen kilpailuttamiselle ei koettu olevan tarvetta: siinä missä tasa-arvosta puhutaan jokaisessa haastattelussa ja arkistoaineistossakin laajasti, kilpailuttamisen tärkeydestä ei puhuta käytännössä missään kohdassa aineistoani. Vastaan puhuu kuitenkin toisaalta se, että rationaaliset perustelut nousivat vahvemmin esiin haastatteluissa, ja on selvää, että egalitarismi ei ollut itsestään selvyyttenä pidetty tekijä, joka suoraan torjui päättökokeet ja ranking-listat ehdottomasti pois, vaan aihe oli avoimesti politisoitunut Opetushallituksessa. Lisäksi kun ottaa huomioon sen, että Opetusministeriössä suunniteltiin päättökokeiden järjestämistä tismalleen samaan aikaan (Varjo 2007, 122-123; Numminen 1994, 105-106), kun Opetushallitus päätti otospohjaisesta mallista niin viimeistään paljastuu se, että egalitaarisen polkuriippuvuuden rooli otospohjaisessa ratkaisussa ei käy kaiken muun ylitse: kyse on ollut enemmän vain siitä, missä organisaatiossa ja missä yksikössä mallia lähdettiin suunnittelemaan. Jos malli olisikin muodostettu Opetusministeriössä, ratkaisuksi olisi voitu valita päättökokeet ja ranking-listat, ja tällöin kenellekään ei olisi tullut mieleenkään jälkeenpäin esittää, että peruskoulujen laadunarviointimallin taustalla on egalitaarista polkuriippuvuutta.

Tästä huolimatta on ajateltavissa, että jos egalitaarisen diskurssin *poistaisi*, päättökokeiden ja ranking-listojen vastustuksesta häviäisi todella paljon perustaa: egalitarismi on kuitenkin ollut se keskeisin peruste siihen, miksi ne piti *torjua*. Toisenlaiseen diskurssiiviseen perinteeseen päättökokeet ja ranking-listat olisivat voineet sopia huomattavasti paremmin, ja tällöin niiden kannalle olisi hyvin voitu asettua ajan hengen mukaisesti.

Kun nämä havainnot yhdistää, muodostuu kuva, jossa *juurtuneella* egalitarismilla (ei kuitenkaan välttämättä ihan "polkuriippuvuudella") on epäilemättä keskeinen rooli otospohjaisen mallin muodostumisen taustalla: ilman sitä ei vaikuta olevan erityisen painavia syitä sille (ehkä toimivuuteen ja taloudellisuuteen liittyviä tekijöitä lukuun ottamatta), miksei Suomikin olisi voinut lähteä anglo-amerikkalaiseen kilpailuttamiseen mukaan; olihan tämä ajatus ajan hengessä (ks. esim. Ahonen 2003; Varjo 2007). Toisaalta kuitenkin ainoana selityksenä se vaikuttaa liialliselta yksinkertaistukselta – maalataan historian kuvaa liian leveällä pensselillä. Vaikuttaa esimerkiksi siltä, että juurtuneesta egalitarismista puhutaan osittain vain sellaisen asian vuoksi, että ne toimijat, jotka

otospohjaisen mallin muodostivat, eivät sattuneet olemaan niitä henkilöitä suomalaisessa kouluhallinnossa, joille päättökokeet ja ranking-listat olisivat kelvanneet. Toiseksi egalitarismi ei missään nimessä ollut ainoa peruste otospohjaiselle ratkaisulle, ja voi kysyä, olisiko se yksinään edes riittänyt ilman muita tekijöitä kuten tiedostettua toimivuutta, laman esiin nostamaa taloudellisuusvaatimusta sekä vahvaa poliittista tahtoa (mukaan lukien rationaaliset intressit luoda kevyt ja toimiva järjestelmä)?

Entäpä toinen juurtunut perinne, byrokraattinen hallinto (ks. Simola et. al 2009, 173-174)? Kuinka merkittävä se oli? Tämä tekijä ei ilmennyt suoraan aineistostani, joten en todennäköisesti olisi edes tiedostanut sitä, jos aikaisemmat tutkimukset eivät sitä mainitsisi. Tämä ei ole ihme, koska se ei selitä päätöksen *perusteluja* juuri ollenkaan, vaan sen merkitys ilmenee toista kautta: byrokraattinen traditio on mahdollisesti *helpottanut* ranking-listojen torjumista, koska niiden julkaisemiselle ei ole Suomessa ollut pakottavaa kulttuurista tarvetta (ks. Simola et. al 2009, 173-174). Toisin sanoen byrokraattisen tradition *puuttuminen* olisi voinut näkyä ARMI-ryhmässäkin jossain määrin, vaikka laaditun otospohjaisen mallin suoria perusteluja se ei selitäkään. Tekijän merkittävyyttä on kuitenkin mahdotonta arvioida jälkeenpäin, joten mielestäni se tulee nähdä enemmän taustavaikutteena, joka on vain *fasilitoinut* otospohjaisen arviointimallin syntyä.

Sama pätee yhden aineistostani tunnistamani rakennetekijän eli otospohjaisen ratkaisun tiedostetun toimivuuden suhteen. Ilman tätä otospohjaista mallia olisi voinut olla vaikea tunnistaa käyttökelpoisena vaihtoehtona (esimerkiksi Jakku-Sihvoselta olen epävirallisesti kuullut, että useat ulkomaalaiset toimijat eivät ole millään meinanneet ymmärtää otospohjaista ratkaisua ja sen käyttökelpoisuutta, kun hän on sitä heille esitellyt), mutta toisaalta ei voi tietää, olisiko ratkaisu keksitty ennakkotapauksien puutteesta huolimattakin. Näin ollen tämäkin tekijä on nimenomaan fasilitoinut otospohjaisen arviointimallin syntyä, mutta ei välttämättä ole ollut ratkaiseva lopputuloksen kannalta.

Miten on puolestaan laman pehmentämien asenteiden merkityksen laita (ks. Simola, Varjo ja Rinne 2010, 294-296; ks. myös Simola & Rinne 2010, 323-325)? Kuten edellisessä luvussa totesin, tutkimustulokseni eivät tuo uutta tietoa tähän näkökulmaan; voi olla, että asenteet pehmentyivät jossain vaiheessa 90-lukua. Täytyy kuitenkin todeta, että otospohjaisen arviointimallin synnyn selittämiseen näkökulma vaikuttaa hieman kaukaa haetulta: se voi olla yksi laaja tekijä, joka on vaikuttanut koko Suomen julkishallinnossa

jonkin verran, mutta on mahdotonta selvittää, kuinka suuri sen merkitys on ollut nimenomaan Opetushallituksen ARMI-ryhmässä ja johtoryhmässä. Oman aineistoni ja kirjallisuuskatsaukseni perusteella tasa-arvo ja kehittävä lähtökohta ovat olleet keskeisesti mukana OPH:n arviointitoiminnan suunnittelussa alusta asti, joten jos asenteet joskus pehmenivät merkittävästi (niin että ne vaikuttivat otospohjaisen arviointimallin syntyyn), tämä tapahtui jo ennen OPH:n perustamista tai sitten heti, kun se ryhtyi arviointitoimintaa kehittämään.

Kuten tuloksissa todetaan, lama on todennäköisesti ollut merkityksellisempi kiristyneen taloustilanteen kautta: tutkimustulokseni osoittavat selkeästi, että taloudellisuus on ollut yksi peruste otospohjaisen ratkaisun taustalla. Indikoin kuitenkin jo tulososiossa, että se ei välttämättä ollut ratkaiseva peruste; toisin sanoen, jos lamaa ei olisi ollut, otospohjaiseen malliin olisi päädytty joka tapauksessa. Perustelen tämä sillä, että kun juurtuneen egalitarismin ja poliittisen toimijuuden (Jakku-Sihvosen aktiivisen policy-yrittäjyyden ja toimijoiden tietoisien rationaalisuuteen ja arvoihin perustuneen harkinnan) ottaa huomioon, syntyy vaikutelma, jossa taloustilanne on loppujen lopuksi vain *tukenut* lopputulosta. Nähdäkseni onkin siis perusteltua *ajatella* (ei välttämättä väittää ehdottomana totuutena), että laman aiheuttamalla kireällä taloudellisella tilanteella ei ollut loppujen lopuksi ratkaisevaa merkitystä lopputuloksen kannalta, jos kaikki muut tekijät säilytetään ennallaan (juurtunut egalitarismi, poliittinen toimijuus yms.). Taloudellisuudella on ehdottomasti ollut väliä, mutta en näe, että se olisi yksinään ollut se peruste, joka käänsi lopputuloksen otospohjaisuuden kannalle.

Radikaalista kunta-autonomiasta, jota Simola ym. (2009; Simola, Varjo & Rinne 2010) ovat pitäneet osittaisena syynä Suomen peruskoulujen laadunarviointimalliin *yleensä*, voi toistaa edelleen, että otospohjaisen mallin synnyn osalta sillä ei ollut merkitystä. Asia on pikemminkin päinvastoin: kunta-autonomia on nimenomaan merkittävä syy sille, miksi Opetushallitus olisi myöhemmin *tarvinnut* päättökokeita; niistähän se olisi saanut informaatio-ohjausvälineen, jolle olisi ollut käyttöä, kun laadunarviointia ei muuten saatu kuntoon 90-luvun kuluessa (tai vielä 2000-luvun alussakaan) (laadunarvioinnin tilasta ks. Rajanen 2000, 88-90; Löfström et. al 2005, 6; Rinne et. al 2011, 297). Huomio radikaalista kunta-autonomiasta tuo esille vain sen, miten merkittävänä Opetushallitus on pitänyt päättökokeista luopumista (olipa syy siihen sitten mikä tahansa): se luopui niistä siitä huolimatta, että ilman niitä sillä ei ole juurikaan ollut mahdollisuutta käyttää vaikutusvaltaa

kouluihin.

Mitä tulee kehittävään lähtökohtaan itsessään vaikuttimena ranking-listojen ja päättökokeiden torjumisen taustalla (ks. Simola et. al 2009, 174), minusta vaikuttaa siltä, että se kytkeytyy enemmän juurtuneeseen egalitarismiin ja poliittiseen tahtoon kuin mihinkään muuhun (myöskään radikaaliin kunta-autonomiaan). Kehittävästä lähtökohdasta puhuttiin jo ennen Opetushallituksen perustamista (ks. Laukkanen 1998, 92-93, 103-105; OPM 1990, 30), ja OPH:n perustamisen jälkeenkin se vaikutti heti saavan erittäin laajaa kannatusta koko suomalaisen kouluväen keskuudessa (ks. Jakku-Sihvonen 1992, 145; OPH 1993, 3; Hämäläinen, Laukkanen & Mikkola 1993; Hirvi 1993). Näin ollen kehittävä lähtökohta ei sinänsä selitä suoraan otospohjaisen arviointimalli syntyä, vaan se on ilmeisesti vain toinen seuraus siitä juurtuneesta egalitarismista ja poliittisesta tahdosta, jota suomalaisen peruskoulun laadunarviointimallin taustalla on ollut (vaikka tokihan se on tukenut otospohjaista ratkaisua, koska siitä päätettiin ensimmäiseksi; myös Jakku-Sihvonen aloitti haastattelussa otospohjaisen mallin perustelun sillä, että tarkoitus oli rakentaa kehittämistä palveleva järjestelmä).

Lopuksi vielä muutama sana poliittisen toiminnan ja toimijuuden osuudesta. Tämän osalta tutkimustulokseni osoittaa (tai väittää), että poliittisella toimijuudella oli merkittävä rooli: uudistusdynamikkaan sitoutuminenkin sisältää tämän johtopäätöksen jo automaattisesti. Perustelut tälle näkemykselle olen koonnut tuloslukuun: Jakku-Sihvonen toi otospohjaisen arviointimallin aktiivisesti sisään Opetushallituksessa, ja toimijat tukivat sitä vahvasti rationaaliisiin tekijöihin ja tiettyihin arvoihin vedoten. Taustalla tässä on myös rakenteiden vaikutusta, mutta toimijuuden keskeisyys paljastuu nimenomaan siitä, että otospohjaisen ratkaisun valinta saattaa silti riippua vahvasti vain siitä, että juuri tietyt henkilöt olivat laatimassa sitä (Jakku-Sihvonen etunenässä). Diskursseja olisi ollut tarjolla puolin ja toisin, eikä taloustilanne varmaan olisi rajannut päättökokeita lopullisesti pois. Eri toimijat olisivat todennäköisesti kyenneet muodostamaan erilaisen ratkaisun, ja tämän johdosta oli tärkeää, että juuri ne toimijat, jotka otospohjaisesta mallista päättivät (tai ainakin vastaavalla tavalla ajattelevat toimijat), olivat OPH:ssa tekemässä kyseisen päätöksen.

Toisaalta on kuitenkin mahdollista kysyä vielä, eikö ole niin, että juurtunut egalitarismi ilmenee juuri sitä kautta, että on *todennäköisempää*, että siihen tukeutuvat henkilöt päätyvät päättämään tällaisista asioista? Eihän yksikään diskurssi voi kattaa koko

sosiaalista todellisuutta: kilpailevia diskursseja on aina, mutta jokin niistä voi olla hallitsevampi, polkuriippuvuutta aiheuttava. Voisiko mallin synnyn siis sittenkin selittää yksinomaan jonkinlaisella egalitaarisella diskursiivisella *determinismillä* (ks. esim. King 2005, 228-229; ks. myös Ball 1994, 21-22; Foucault 2002)?

Vastaus riippuu siitä, millä tavalla sosiaalisen toiminnan todentumisen haluaa mieltää. Diskursiivisesti orientoituneesta näkökulmasta voi nimenomaan väittää, että otospohjaisen arviointimallin muodostaneiden poliittisten toimijoiden toiminta oli vain heijastusta mieltä ohjaavista diskursseista, eikä heillä yksilöinä ollut loppujen lopuksi isoa merkitystä sen kannalta, mihin suuntaan todellisuus liikkui. Toisaalta toimijanäkökulmasta voisi väittää, että malli oli täysin tietoinen ja rationaalinen valinta, jossa puitiin monia eri vaihtoehtoja, ja tehtiin lopulta itsenäinen päätös.

En pidä diskursiivista näkökulmaa välttämättä täysin virheellisenä, mutta mielestäni se yksinkertaistaisi tässä empiirisessä tapauksessa todellisuutta liikaa. Jos diskursiivinen näkökulma hyväksytään yksinään, vaikuttaa siltä, että historia vain tapahtui automaattisesti niin kuin se tapahtui, eikä ranking-listoja olisi koskaan voinut tullaakaan Suomeen. Tämä on kuitenkin selvästi virheellinen tulkinta: päätöskokeita ja ranking-listoja tukeva päätös olisi ollut mahdollista tehdä – ehkä jopa pelkästään sen kautta, että ARMI-projektilla olisi ollut eri puheenjohtaja. Sen sijaan että egalitarismi olisi ollut miltei metafyyssinen pakote, siihen piti tässä tapauksessa takertua aktiivisesti. Sitä täytyi aktiivisesti puolustaa ja perustella – siis tuottaa.

Mikä on siis loppupäätelmäni siitä, mitkä tekijät olivat loppujen lopuksi kaikkein merkityksellisimmät otospohjaisen arviointimallin synnyn kannalta? Nostan esiin kolme tekijää: Opetushallitus-asiantuntijayhteisön arvot, joihin on vaikuttanut jonkinlainen juurtunut egalitarismi (mutta ei välttämättä ihan "polkuriippuvuus"), aktiivinen poliittinen toimijuus (mukaan lukien tietoinen harkinta ja toiminta), sekä otospohjaisen ratkaisun taloudellisuus (jonka taustavaikutteena on ollut 90-luvun lama), joista kaksi ensimmäistä ovat ne merkittävimmät syyt. Nämä kolme tekijää nousevat kaikkein voimakkaimmin esiin omista tutkimustuloksistani sekä aikaisemmista tutkimuksistakin (ks. Simola et. al 2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010). Ilman egalitaarista diskursiivista pohjaa voi olla, että kilpailu-usko olisi ajanut suomalaisetkin päättäjät päätöskokeiden ja ranking-listojen kannalle, mutta toisaalta taloudellinen tilanne olisi voinut kääntää tien joka

tapauksessa otospohjaisen mallin suuntaan. Ilman otospohjaisen ratkaisun tukena olleita keskeisiä poliittisia toimijoita (kuten puheenjohtaja Jakku-Sihvosta) – tai pikemminkin, jos keskeiset toimijat olisivat olleet päätöskokeiden ja ranking-listojen kannalla – päätöskokeet ja ranking-listat olisi todennäköisesti voitu puskea läpi menneestä egalitarismista ja heikosta taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Hieman näitä kahta perustetta heikommasta taloudellisuus-perusteesta voi todeta sen verran, että jos taloudellinen tilanne olisi ollut hyvä, voi olla, että päätöskokeiden kannalle olisi asettunut enemmän henkilöitä, ja esimerkiksi Opetusministeriö olisi pyrkinyt tukemaan niitä voimakkaammin. En kuitenkaan usko, että egalitarismin (tai Opetushallituksen arvot) sekä poliittisen toimijuuden huomioon ottaen tämä olisi riittänyt kääntämään kelkkaa päätöskokeiden ja ranking-listojen suuntaan. Näiden tekijöiden lisäksi tunnustan kahden oleellisen "taustafasilitaattorin" olemassaolon: näitä olivat otospohjaisen mallin tiedetty toimivuus, joka helpotti sen tunnistamista vaihtoehtona, sekä byrokraattinen traditio (Simola et. al 2009, 173-174), jonka vuoksi Suomessa ei ehkä koettu olevan pakottavaa tarvetta julkaista koulujen ranking-listoja.

Nämä painotukset heijastavat selkeästi tutkimustuloksiani. Totean, että ilman tietynlaista poliittista toimijuutta (eli aktiivista tietoista toimintaa ja harkintaa) Suomeen olisi voitu tuoda päätöskokeet ja ranking-listat, mikä kertoo poliittisen pelitilan ulottuvuuden keskeisestä merkityksestä. Toisaalta tunnustan kuitenkin myös rakenteellisten tekijöiden merkityksen. Ensinnäkin politiikan mahdollisuudet olivat ehkä sittenkin voimakkaammin otospohjaisen mallin kannalla Opetushallitus-asiantuntijayhteisössä vaikuttaneiden arvojen kautta. Näiden arvojen voi puolestaan tulkita saavansa juurensa jonkinlaisesta egalitaarisesta diskursiivisesta pohjasta. Toiseksi politiikan tilanne oli *taloudellisten* kehityskulkujen osalta selvästi otospohjaisen ratkaisun puolella. Näin ollen otospohjaisuuteen olisi voitu päätyä erilaisella poliittisten toimijoiden kokoonpanollakin (tiettyyn pisteeseen saakka).

Jos näitä päätelmiä vertaa aikaisempiin tutkimuksiin ja muihin mahdollisiin tulkintoihin (ks. Simola et. al 2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010), havaitaan, että siinä missä muissa tutkimuksissa on korostettu sattumia ja rakenteita otospohjaisen mallin synnyn selittäjinä (poliittinen tahto mainitaan vain ohimennen Simolan ym. [2009, 173] artikkelissa), tässä tutkimuksessa korostetaan poliittista toimijuutta ja rakenteita rintaan sattuman jäädessä pienempään rooliin. Mistä nämä erot johtuvat, ja miksi esittämäni

tulkinta pitäisi hyväksyä muiden tulkintojen sijaan?

Nähdäkseni tärkein selitys erolle on se, että Simola ym. (2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010) ovat käsitelleet *koko* peruskoulujen laadunarviointimallin muotoutumista hyvin laajasta näkökulmasta. He eivät ole keskittyneet sen yksittäisiin aspectteihin, vaan selityksinä ovat nousseet esiin perspektiivin²⁶ mukaisesti laajat makrotason kehityskaaret. Nähdäkseni heidän (Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010) oma sitoutumisensa kontingenssin käsitteeseen vaatisi kuitenkin toimijuuden lähempää tarkastelua, mitä tässä tutkimuksessa on toteutettu. Tässä mielessä tutkimukseni siis paikkaakin oleellisesti aikaisemmissa tutkimuksissa ollutta aukkoa.

Kokonaisuudessaan tutkielmani ei missään nimessä kiistä Simolan, Varjon ja Rinteen (2010; ks. myös Simola & Rinne 2010) kontingenssiin keskittyneiden tutkimusten laajempia tuloksia. Katson kuitenkin, että heidän näkökulmansa on ollut liian leveä, jotta nimenomaan otospohjaisen arviointimallin synty selittyisi heidän tutkimustensa perusteella. Ensinnäkin he eivät ole korostaneet poliittista toimijuutta tarpeeksi, joka on tutkimukseni perusteella selvästi vaikuttanut vahvasti otospohjaisen arviointimallin syntyyn (ilman tietoista toimintaa ja tiettyjen henkilöiden vaikutusta myös päätöskokeet ja ranking-listat olisivat olleet mahdollisia). Toiseksi he eivät ole tunnistanee laman merkitystä siellä, missä se ainakin on otospohjaiseen malliin vaikuttanut: talouskysymyksessä. Kolmanneksi puheet radikaalista kunta-autonomiasta ja sen merkityksestä johtavat hieman harhaan (vaikka esimerkiksi Simola ja Rinne [2010] eivät olekaan väittäneet, että se selittäisi nimenomaan päätöskokeiden ja ranking-listojen vastustusta): se ei vaikuta ollenkaan merkitykselliseltä otospohjaisen mallin synnyn kannalta, ja toisaalta nähdäkseni sen vaikutus arvioinnin kehitykselliseen lähtökohtaan on myös kyseenalainen.

Tässä kritiikissä täytyy kuitenkin muistaa, että siinä missä oma tarkasteluni päättyy oleellisesti vuoteen 1995 (jonka jälkeen haastateltavat eivät katso, että mitään olennaista

26 Tähän liittyen voi luonnollisesti kysyä, että jos Simolan ym. tutkimustulokset heijastavat heidän tutkimusperspektiiviään, eikö näin käy myös oman tutkimukseni kohdalla? Ilmoitan tutkivani toimijuutta ja rakennetta, ja tuloksena on, että molemmilla oli vahvasti merkitystä; ei kuulosta hirveän yllättävältä. Tässä täytyy kuitenkin muistaa, että tältä ei voi välttyä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa: jotta sosiaalisesta maailmasta voi nähdä jotain, on valittava minkälaisen linssien läpi sitä haluaa katsella, ja tutkimustulokset ovat aina jossain määrin sen mukaiset. Tässä ei ole itsessään mitään epätieteellistä tai virheellistä: oleellista on se, miten vahvasti todellisuudesta tulkitut jäljet tukevat tehtyjä päätelmiä.

olisi enää tapahtunut otospohjaisen arviointimallin synnyn kannalta), Simola ym. (2009; Simola, Varjo & Rinne 2010; Simola & Rinne 2010) jatkavat suoraan aina 2000-luvulle saakka. Tämän ajan kuluessa radikaali kunta-autonomia ja varsinkin PISA-menestys ovat varmaan vaikuttaneet siihen, että Suomen peruskoulujen laadunarviointimalli on säilynyt sellaisena kuin se on. Simolan ym. tutkimuksilla on siis varmasti edelleen vahvaa selitysvoimaa, kun otetaan huomioon koko peruskoulujen laadunarviointimallin historia.

Kaiken kaikkiaan minusta vaikuttaakin loppujen lopuksi siltä, että olen nimenomaan vain *tarkentanut* tieteellistä ymmärrystä Suomen peruskoulujen laadunarviointimallista juuri otospohjaisen mallin synnyn kohdalla. En ole suoraan kumonnut aikaisempia tutkimuksia, vaan olen vain ehdottanut joitakin modifikaatioita niiden esittämiin näkökantoihin. Tämä johtaa kuitenkin myös siihen, että tutkielmallani *voi* olla laajempikin merkitys: se nimittäin joka tapauksessa lohkaisee auttamatta osan kontingenttien sattumien selitysvoimasta pois peruskoulujen laadunarviointimallin taustalta. Näin ollen tieteellistä ymmärrystä koko peruskoulujen laadunarviointimallistakin joudutaan ehkä hilaamaan hieman enemmän tietoisten valintojen korostamisen suuntaan yhteenkäymisten ja sattumien puolelta. Tämän väitteen kestävyyttä täytyisi kuitenkin selvittää vielä jatkotutkimuksilla.

8.1.1 Jatkotutkimusaiheita

Tutkimuksestani nousee kaksi selkeää jatkotutkimusaihetta. 1) Tutkimustulokseni pitäisi kytkeä vahvemmin koko peruskoulujen laadunarviointimallin muotoutumiseen. Mitä tapahtui vuoden 1992 alussa, kun Opetushallitus päätti arvioinnin kehityksellisestä lähtökohdasta? Miksi päädyttiin tälle kannalle? Oliko taustalla laman pehmentämiä asenteita? Vaikuttiko tämä myös otospohjaisen arviointimalli syntyyn? Entä mikä vaikutus kunta-autonomialla oli vuosina 1995-98 otospohjaisen arviointimallin kestämissä kannalta (aikavälillä sen virallisesta linjaamisesta toteuttamisen alkuun)? Ennen kuin näitä kysymyksiä on tutkittu tarkemmin, tutkimustuloksiani on vaikea suhteuttaa kokonaisuudessaan aikaisempiin tutkimuksiin Suomen peruskoulujen laadunarviointimallin muotoutumisesta.

2) Toinen jatkotutkimusaihe nousee löytämästäni arkistoviitteestä, josta mainitsin tulosluvussa 7.1 alaviitteenä (ks. OPH:n johtoryhmän arkistoista pöytäkirja 13.8.1992). Se saattaa hyvin uusliberalistisena pidetyn (ks. esim. Ahonen 2003, 184; ks. myös Kettunen et. al 2012, 49) rakenneohjelman (OPH 1992) "uusliberalistisuuden" hieman

kyseenalaiseksi paljastamalla, että koko ohjelman taustalla onkin oikeasti "suomalaisten henkisen kasvun visio" ja "opettajien tukeminen". Näin myös OPH:n sisäiset asenteet ovatkin ehkä voineet olla 90-luvun alussa huomattavasti vähemmän "uusliberalistisia" kuin on mahdollisesti oletettu, mikä toisaalta selittäisi myös arvioinnin kehittävää lähtökohtaa ja otospohjaista arviointiakin. Tämä on vain alustava arvelu, mutta nähdäkseni joka tapauksessa erittäin hedelmällinen jatkotutkimusaihe: miten koulutusta ja sen yhteiskunnallista asemaa koskevat *asenteet* todellisuudessa kehittyivät OPH:ssa vuosina 92-94?

8.2 Tutkimusmetodin arviointia

Politiikan dynamiikan analyysimallin käyttö tutkimuksessa herätti monia oivalluksia. Käyn tässä alaluvussa niitä läpi niin, että aloitan mallin kontribuutiosta kansainväliseen tutkimuskeskusteluun, ja siirryn sitten itse mallin arvioimiseen. Pohdin lähinnä sitä, mitä tutkimukseni opettaa sen käytöstä ja mahdollisesta jatkokehittelystä.

Koulutuspolitiikan todentumista on kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa jäsennetty sellaisilla käsitteillä kuten "konvergenssi", "divergenssi", "hybridisoituminen", "polkuriippuvuus", "juurtuneet policyt" ja "matkustavat policyt" (ks. Green 1999; Ozga & Jones 2006; Ozga & Lingard 2007, 69; Maroy 2009). Näistä käsitteistä paistaa läpi niiden ylimalkaisuus: on yleisiä teemoja, jotka kohtaavat paikallisia vastineita; seurauksena on eriytyviä ja yhteneviä lopputulemia (ks. esim. Ozga & Jones 2006, 2-3). Käsitteet jäsensivät todellisuutta hyvin laajalla tasolla, ja niiden selittävä ja ennustava voima on itsessään lähes olematon. Ne vaikuttavat olevan yhtä merkittäviä kuin psykologinen teoria siitä, että ihmisiin vaikuttavat myös tietoisien mielen ulkopuoliset tiedostamattomat tekijät; oikeilla jäljillä ollaan, mutta tarvitaan tietoa siitä, mitä nämä tekijät ovat, miten ne toimivat, ja miksi ne toimivat tietyissä konteksteissa eri tavoin kuin toisissa konteksteissa.

Nähdäkseni politiikan dynamiikan analyysimallilla on potentiaalia tuottaa juuri tällaista tarkempaa tietoa politiikasta (ks. myös Kauko, Simola et. al 2012; Kauko, Varjo et. al 2012) – sen avulla on mahdollista vastata juuri siihen kaikkein keskeisimpään kysymykseen eli '*miksi*'. Esimerkiksi jos katsotaan, että Suomessakin on peruskoulujen laadunarvioinnin kohdalla tapahtunut konvergenssia ja hybridisoitumista matkustavien ja juurtuneiden policyjen seurauksena, politiikan dynamiikan analyysi voi paljastaa, miksi on

syntynyt juuri sellainen hybridi kuin on syntynyt. Analyysimalli ottaa tärkeällä tavalla huomioon sekä rakenteellisia että toiminnallisia tekijöitä, mikä mahdollistaa todellisuuden yksityiskohtaisemman jäsentämisen. Lisäksi se on vielä yhteensopiva kontingenssin näkökulmankin kanssa (rakenteissahan voi ottaa huomioon myös sattumia), joten sillä on todellista kansainvälistä potentiaalia politiikan tutkimuksessa – myös vertailevan tutkimuksen tarpeisiin (ks. Kauko, Simola et. al 2012; Kauko, Varjo et. al 2012; vrt. Simola, Varjo & Rinne 2010).

Mutta miten hyvin malli toimii tutkimukseni perusteella? Onko se todellisuudessa käytettävissä politiikan tutkimuksen tarpeisiin (myös tällaisessa mikrotasoon keskittyvässä analyysissa)? Aloitan tuomalla esiin kriittisiä huomioita alkuperäisestä nelikentästä, jossa politiikan tilanteen ja mahdollisuuden ulottuvuudet liitetään yhteen (ks. Kauko 2011, 38). Kun yritin lokeroida aineistoani tämän nelikentän mukaan, havaitsin, että jako erilaisten tilanne/mahdollisuus -kombinaatioiden välillä ei ollut ollenkaan selvä: aineistosta nousi esiin huomioita, jotka ohjasivat tulkintaa ristiriitaisiin suuntiin. Esimerkiksi havaitsin, että taloudellisten kehityskulkujen osalta politiikan tilanne oli selkeästi otospohjaisen mallin kannalla, mutta muut historialliset tekijät olivat mahdollisesti enemmän päättökokeiden ja ranking-listojen puolella.

Ongelmaksi tässä nousee se, että on hyvin tulkinnanvaraista, millä tavalla aineistoa pitäisi lähteä lokeroimaan: se riippuu täysin siitä, mitä tutkija painottaa. Olisinhan voinut esimerkiksi määritellä talouden huomattavasti tärkeämmäksi, ja katsoa politiikan tilanteen päättökokeille ja ranking-listoille ristiriitaiseksi. Tällöin tutkimustulos olisi ollut se, että talous määräsi suurelta osin sen, että Suomeen muodostettiin otospohjainen arviointimalli.

Sama ongelma muodostuu myös politiikan mahdollisuuksien ulottuvuuden kanssa: pitäisikö jokin diskurssi tunnistaa sittenkin hallitsevana, vai riittääkö vain, että tarkastellaan sitä, minkälaisia vaihtoehtoisia diskursseja on liikkeellä? Olen itse tulkinnut mallia niin, että tarkoitus on vain jäsentää, mikä on mahdollista olemassa olevissa diskursiivisissa muodostelmissa, mutta on täysin oikein kysyä, onko tällaisessakin tapauksessa jokin diskurssi sittenkin niin hallitseva, että se määrää kehityksen suunnan? Mutta jos diskurssien voimasuhteita lähdetään analysoimaan, mihin vedetään hallitsevuuden raja?

Päädyin lopulta itse sille kannalle, että on parempi olla konservatiivinen sen kanssa, kuinka hallitsevina diskurssit näkee. Tietysti jossakin tapauksessa voi olla selkeä hallitseva diskurssi, joka säätelee tapahtumien kulkua, mutta monissa tapauksessa kyse voi esimerkiksi olla enemmän vain siitä ketkä henkilöt sattuvat valikoitumaan päättämään jostain asiasta. Esimerkkinä voi verrata Suomea ja Ruotsia: samanlaisesta egalitaarisesta pohjasta päädyttiin ihan erilaisiin lopputuloksiin peruskoulujen laadunarvioinnin suhteen. Hallitsevien diskurssien näkökulma väittäisi varmaan vain, että Ruotsissa hallitseva diskurssi muuttui (mikä ei ole välttämättä väärin). Poliitiikan dynamiikan analyysimalli saattaisi paljastaa, että muutos tapahtui oikeastaan vain sen vuoksi, että uuden laadunarviointimallin rakensi oikeistolainen Håkan eikä vasemmistolainen Peter.

Mitä tulee politiikan pelitilan ulottuvuuteen (jonka kohdalla pystyn kommentoimaan lähinnä vain uudistusdynamiikkaa), havaintoni ovat pääosin positiivisia: ensinnäkin havaitsin, että policy-yrittäjien tarkastelu tarjosi huomattavaa selitysvoimaa aineistolle. Sen kautta oli todellakin mahdollista jäsentää, miten tilannetta ja mahdollisuuksia käytettiin käytännössä hyväksi (ks. Kauko, Varjo et. al 2012, 490-491). Katsoin kuitenkin tarpeelliseksi lähteä kehittämään mallia vielä Kaukon (2011; ks. myös Kauko, Varjo et. al 2012) jäsenyyksen tuolle puolen, koska havaitsin, että toimijoiden tekemiä valintoja täytyi selittää myös rakenteellisilla taustavaikutteilla – muuten malli olisi jäänyt aivan liian yksinkertaiseksi. Tämä paikkasi heti myös tilanteen ja mahdollisuuksien ulottuvuuksissa ilmenneiden ristiriitojen tuottamia ongelmia: ne pystyi sittenkin kytkemään tutkimustuloksiin ristiriidattomalla tavalla. Lopputuloksena toimijuus ja rakenne nivoutuivat yhteen siististi, mikä oli tutkielmani alkuperäinen tarkoituskin.

Nähdäkseni myös mallin jatkokehittely toimijuuden ja rakenteen yhdistämisen idean varaan vaikuttaa lupaavalta. Ensinnäkin mallin perusteella voidaan selvittää, milloin politiikan tilanteen ja mahdollisuuksien rakenteelliset reunaehdot ovat sulkeneet pois mahdollisuuden (tai ovat ainakin huomattavasti vaikeuttaneet mahdollisuutta) vaikuttaa politiikan todentumiseen aktiivisella poliittisella toiminnalla, kuten Kaukon (2011) alkuperäinen malli osoittaa. Toiseksi tämä tutkimus osoittaa, että silloinkin kun toimijat pääsevät liikkeelle (uudistusdynamiikassa), rakenteelliset tekijät saattavat silti ohjata päätöstä juuri tiettyyn suuntaan. Näin mallin perusteella voidaan osoittaa myös se, että tietoinen toiminta nojaa yleensä joihinkin rakenteellisiin vaikutteisiin – kuitenkin ilman, että tietoisten päätösten merkitystä tarvitsisi väheksyä; uudistusdynamiikan malli osoittaa,

että ilman aktiivista tietoista tahtoa poliittisissa päätöksissä voisi käydä toisinkin.

Lisäksi voin hyvin kuvitella, että joissakin poliittisissa tilanteissa toimijuus voi jopa ylittää rakenteiden merkityksen. Esimerkiksi silloin, jos tietystä poliittisesta linjauksesta kiistellään aktiivisesti tiettyjen intressiryhmien välillä (minkä taustalta voinee tunnistaa rakenteellisia diskurssejakin), lopputulosta voi mahdollisesti selittää kaikkein eniten juuri aktiivinen poliittinen toiminta – varsinkin, jos lopputulos on jonkinlainen kompromissi. Dynamiikan analyysi voisi tuoda tämän esille, vaikkakin tähän täytyisi kehittää jonkinlainen mallinnus, jonka pohjalta poliittista vääntöä tarkastellaan. Lisäksi tästä voi jatkaa ehkä vieläkin pidemmälle: voihan nimittäin sekin olla mahdollista, että joskus toimija keksii luovasti täysin uuden poliittisen ratkaisun, ja ajaa sen läpi karsimallaan; tällöin rakenteilla olisi vieläkin vähemmän merkitystä. Tämäkin olisi mahdollisesti tunnistettavissa politiikan dynamiikan analyysimallin perusteella, joskaan en osaa varmasti sanoa, miten mallia pitäisi tällöin tulkita. Tulisikohan mahdollisesti hyödyntää psykologiseen valtaan liittyviä teorioita?

Kaiken kaikkiaan mallilla on siis huomattavaa rakenteita ja toimijuutta yhdistävää voimaa: sen avulla on mahdollista tulkita, milloin toimijuudella on enemmän väliä ja milloin sillä on vähemmän väliä. Tutkimukseni ja yllä esittämäni jatkopohdinnat osoittavat myös, että uudistusdynamiikasta on mahdollisesti moneksi: rakenteilla voi olla enemmän ja vähemmän vaikutusta toimijoiden tietoisesti laatimiin poliittisiin ratkaisuihin. Tätä pitäisi tukia jatkossa enemmän valitsemalla tutkimuskohteeksi esimerkiksi sellaisia poliittisia päätöksiä, jotka tiedetään selkeästi kompromisseiksi vastakkaisten intressiryhmien välillä.

Lopuksi on kuitenkin todettava, että malliin jää auttamatta tiettyjä tulkinnallisuudesta ja todellisuuden monimutkaisuudesta johtuvia ongelmia. Ensinnäkin toimijuuden ja rakenteen tarkastelu ei yhdistettynäkään poista sitä, että tulkintaa on tehtävä monessa kohdassa ja eri tutkijat voivat mahdollisesti päätyä samasta aineistosta ristiriitaisiin johtopäätöksiin mallin perusteella. Esimerkiksi tässäkin tutkimuksessa taloudellisuuden olisi ehkä voinut katsoa merkityksellisemmäksi otospohjaisen mallin synnyn kannalta, mikä olisi vaikuttanut tutkimustuloksiin. Toisaalta nähdäkseni tähän ongelmaan voisi kuitenkin auttaa tietynlainen konservatiivisuus rakenteellisen determinismin suhteen: jos on selviä perusteluja sille, että rakenteellista determinismia ei voi korostaa täysin toimijoiden yli, ei sitä silloin kannata tehdäkään – näin todellisuutta ei tule yksinkertaistettua liikaa. Kun

tähän lisää vielä huomiot siitä, että rakenteet ovat aktiivisesta toiminnasta huolimatta tukeneet juuri tiettyä lopputulosta, tehdyt päätelmät lienevät kestävän (kunhan tunnustetaan se, että ne eivät ole essentialistisen objektiivisia: tulkinnassa voi aina olla virhelähteitä ja puutteita, ja muita mahdollisia näkökulmiakin on aina esitettävissä).

Joka tapauksessa tämänkin jälkeen todellisuuden monimutkaisuus voi sittenkin käydä ylivoimaiseksi. Monesti asiat todentuvat vain niin yllättäen ja niin monien eri tekijöiden seurauksena, että politiikan dynamiikan analyysimallikaan tuskin niihin selitystä löytää. Esimerkkinä voi mainita vaikka 2010-luvun Lähi-idän yllättävät vallankumoukset. Lisäksi on tunnustettava, että vaikka malli pystyisikin selittämään monimutkaisiakin poliittisia tapahtumia ja päätöksiä, tämä kävisi erittäin työlääksi tutkijalle itselleen: aineistoa olisi kerättävä valtavasti.

Yhteenvetona totean, että politiikan dynamiikan analyysimalli on erittäin lupaava sen toimijuuden ja rakenteen yhdistävän selitysvoinnan vuoksi: se mahdollistaa kattavia tulkintoja, joissa huomioidaan myös sellaisia tekijöitä, jotka jäävät muilta näkökulmilta piiloon. Ongelmaksi voivat kuitenkin muodostua mallin tulkinnallisuus ja laajuus; jotta malli olisi käytettävissä politiikan tutkimuksessa, tähän on kiinnitettävä erityisesti huomiota sen jatkokehittäessä.

8.3 Otopohjainen arviointimalli laajemmassa historiallisessa kontekstissaan

Lopuksi on oleellista vielä pohtia, miten tutkimukseni suhteutuu myöhempään historialliseen kehitykseen Suomen peruskoulujen laadunarviointimallin osalta. Vaikka otopohjaisen arviointimallin synty oli itsessään poliittinen tapahtuma, jossa olisi voinut käydä toisinkin, vaikuttaa siltä, että sittemmin tämä polku on vakiintunut ja juurtunut syvemmälle käytäntöön. Jo 90-luvun loppupuolella otopohjainen ratkaisu voitti puolelleen laajaa kannatusta suomalaisessa kouluhallinnossa (ks. OPM 1997, 6; SiVM 3/1998; Korhonen 1999, 14), eikä sitä 2000-luvullakaan ole yritetty kumota kouluhallinnon sisällä Timo Lankisen ehdotusta lukuun ottamatta (ks. Jalava, Simola & Varjo 2012, 98).

Tämä kertoo siitä, että niin sanottu egalitaarinen polkuriippuvuus (Simola, Varjo & Rinne 2010) tai egalitaarinen diskursiivinen pohja on epäilemättä vaikuttanut siihen, miksi

Suomessa on edelleen ranking-listat torjuva otospohjainen arviointimalli: Suomen peruskoulujärjestelmä tavoittelee tasa-arvoa, ja eriarvoistavat ranking-listat eivät sovi sen toimintaperiaatteisiin. Mielenkiintoista kyllä tämän tutkimuksen valossa egalitaarinen diskurssi vaikuttaa kuitenkin kytkeytyneen otospohjaiseen arviointimalliin voimakkaammin vasta muutamaa vuotta sen jälkeen, kun päätös alun perin tehtiin. Tarkoittaako tämä sitä, että ilman otospohjaisen arviointimallin syntyä 90-luvun puolessa välissä historia olisi voinut ottaa toisenlaisen käänteen?

Argumentteja voi nähdä tässä puolin ja toisin. Toisaalta Suomessa vaikuttaa vallitsevan sen verran laaja konsensus esimerkiksi ranking-listojen vastustamisesta (ks. esim. Jalava, Simola & Varjo 2012, 98), että on perusteltua pohtia, olisiko otospohjaiseen ratkaisuun päädytty lopulta joka tapauksessa riippumatta siitä, mitä ARMI-ryhmässä päätettiin? Jos päättökokeet ja ranking-listat olisi valittu suomalaisiksi malliksi vuonna 1995, on esimerkiksi mahdollista, että tämä olisi johtanut egalitaariseen vastareaktioon suomalaisen kouluväen keskuudessa, ja päätös olisi jälkeinpäin kumottu joka tapauksessa. Toisaalta voi kuitenkin olla mahdollista, että jos päättökokeet ja ranking-listat olisi Suomeen tuotu, esimerkiksi Suomen myöhempi PISA-menestys olisikin luonut päättökokeista sellaisen vaikutelman, että ne ovat nostaneet koulutuksemme tasoa (vaikka muutaman vuoden sisällä tuskin minkäänlaista syy-seuraus -suhdetta ehtii edes syntyä), jolloin päättökokeet ja ranking-listat olisivat saattaneet voittaa puolelleen huomattavaa poliittista tukea. Näin ollen on siis *mahdollista*, että Suomeenkin olisi voitu pysyvästi tuoda peruskoulujen päättökokeet ja ranking-listat. Yleisen egalitaarisen konsensuksen huomioon ottaen se lienee kuitenkin enemmän epätodennäköistä kuin todennäköistä.

Joka tapauksessa on *ajateltavissa*, että historia olisi voinut ottaa seuraavanlaisen käänteen: Suomeen tuodaan päättökokeet 1995. PISA-tulokset osoittavat muutamia vuosia myöhemmin Suomen olevan koko maailman kärjessä. Syntyy vaikutelma, että lisääntynyt kilpailu on kohottanut suomalaisen koulutuksen tasoa. Uusliberalistinen idea kilpailun hyveellisyydestä saa entisestään tukea maailmalla. Egalitarismista syntyy sellainen vaikutelma, että se on vain menneen ajan hidastetöyssi, joka on vetänyt tuloskehitystä alaspäin; siitä luovutaan jatkossa hanakammin.

Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synnyn vuoksi näin ei todellisuudessa käynyt. Egalitarismi ja tuloksellisuus todistettiin tekijöiksi, jotka voivat toimia yhdessäkin.

Talousteorian ennakoima lopputulos osoitettiin vääräksi, ja se ajautui jossain määrin kyseenalaiseksi. Koulutuspolitiikan tekemiseen ilmestyi uusi huomioon otettava tekijä, josta varmasti harva koulumaailman toimija ympäri maailman ei ole tänään tietoinen. Tarkoittaakohan tämä sitä, että 90-luvulla vaikuttaneiden suomalaisten virkamiesten aktiivisella poliittisella toiminnalla laitettiin liikkeelle kauaskantoisia ajassa väreileviä seurauksia, jotka ovat saattaneet, ja *saattavat*, vaikuttaa koulutuspolitiikan historiaan vielä 2000-luvun puolellakin?

9 Tutkimuksen arviointia

9.1 Eettisyys

Tutkimusetiikan problematisointi liittyy olennaisesti tieteen keskeisiin periaatteisiin kuten tieteellinen rehellisyys (tutkimustuloksia ei vääristellä), huolellisuus (tutkimus tehdään mahdollisimman tarkasti ja huolellisesti), avoimuus (metodit, teoriat ja välineet asetetaan kriittisen tarkastelun ulottuville), tieteellinen tunnustus (muiden tutkijoiden työ otetaan huomioon), eettisesti kestävät tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmät (tutkimukseen liittyvien henkilöiden ihmisyyttä kunnioitetaan), älyllinen vapaus (tutkija saa ottaa vapaasti kantaa aikaisempiin tieteellisiin julkaisuihin) ja julkinen vastuu (tutkijalla on velvollisuus julkaista tuloksensa, jos ne ovat tieteellisen vertaisarvioinnin mukaan hyväksyttävissä) (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 42-44).

Olen pyrkinyt noudattamaan kyseisiä periaatteita mahdollisimman tiukasti tutkimusprosessin alusta lähtien. Olen esittänyt tutkimustulokseni rehellisesti huomioiden avoimesti myös niissä piilevät mahdolliset ristiriidat. Olen noudattanut huolellisuutta tutkimuksen jokaiseen aspektiin liittyen: tarkistin esimerkiksi jokaisen käyttämäni lähdeviitteen henkilökohtaisesti alkuperäisestä lähteestä. Olen avannut käyttämäni tutkimusmetodin ja sen teoreettisen pohjan kattavasti, ja se on näin paljas mahdolliselle kritiikille.

Tieteellisen tunnustuksen osalta olen pyrkinyt esittelemään muiden tutkijoiden julkaisuja mahdollisimman tarkasti heidän alkuperäisiä ilmaisujaan ja tarkoituksiaan jäljitellen. Lähteiden runsaan määrän vuoksi – mikä on pro gradu -tutkielmassa tyypillistä – olen kuitenkin ollut pakotettu huomioimaan enemmän vain niitä tutkimuksia ja tutkijoita, jotka ovat olleet tutkimusaiheeni kannalta oleellisia (ks. Clarkeburn & Mustajoki 2007, 44).

Eettisesti kestävien tiedonhankintamenetelmien periaate on nähdäkseni muodostunut näkyvimmäksi eettiseksi kysymykseksi tutkimusprosessini aikana. Heti alussa huomioni kiinnittyi käyttämäni arkistomateriaaliin: pohdin, millä tavalla sitä olisi mahdollista käyttää? Arkistot osoittautuivat julkisiksi, ja päädyin näin käyttämään niitä avoimesti. Toiseksi tutkimushaastattelujen osalta oli tärkeä huomioida ihmisten kohteluun liittyviä eettisiä kysymyksiä. Olenkin parhaani mukaan pyrkinyt noudattamaan hyviä eettisiä periaatteita pyytämällä haastateltavia mukaan tutkimukseeni henkilökohtaisesti, kertomalla

haastateltaville tutkimukseni tarkoituksesta sekä kohtelemalla haastateltavia kunnioittavasti ihmisinä, joilla on oikeus yksityisyyden suojaan. (ks. Eskola & Suoranta 2005, 56-58.) Kysyin jokaiselta haastateltavalta, millä tavalla he haluavat esiintyä tutkimustekstissä antaen vaihtoehtoiksi täydellisen anonymiteetin, puheenvuorojen alkuperää koskevan anonymiteetin sekä avoimen julkisuuden. Tämän osalta on kiitettävä myös itse haastateltavia, joista yksi suostui avoimeen julkisuuteen osittain jopa sen vuoksi, että minun oli helpompi perustella tutkimustuloksiani, kun pystyin viittaamaan suoraan siihen, kuka sanoi mitäkin.

Älyllisen vapauden kohdalla olen pyrkinyt ottamaan kantaa aikaisempiin tutkimuksiin ja julkaisuihin vain silloin, kun minulla on ollut hyvät perustelut kannanotoilleni. Kirjallisuusosassa tämä on tarkoittanut esimerkiksi sitä, että kun väitin, että Opetushallitus on keskittynyt arvioinneissaan oleellisesti tasa-arvon toteutumisen tarkasteluun, pohjustin tämän väitteen nostamalla esiin huomattavan määrän Opetushallituksen suorittamia arviointeja, joissa tasa-arvon näkökulma vahvistetaan oleelliseksi lähtökohdaksi. Metodija tulosesä tämä on tarkoittanut sitä, että olen aikaisempiin tieteellisiin julkaisuihin (Kingdon 2003; Palonen 2006; Kauko, Varjo et. al 2012) nojaten soveltanut Kaukon (2011) rakentamaa politiikan dynamiikan analyysimallia tutkimukseeni sopivalla tavalla. Tutkimustulosten ja pohdinnan osalta tämä on tarkoittanut aikaisempien otospohjaisen arviointimallin syntyä koskeneiden julkaisujen arvioimista ja kommentoimista.

Julkisen vastuun osalta täytyy huomioida, että pro gradu -tutkielmassa ei ole varsinaista tieteellistä vertaisarviointia. Tästä huolimatta olen pyrkinyt laatimaan tutkielmani samalla tavalla, jolla olisin sen laatinut, jos se olisi ollut tieteellisen vertaisarvioinnin läpikäyvä julkaisu. Tällä olen pyrkinyt varmistamaan sen, että tutkielmani keskeiset tulokset ovat päteviä julkaistavaksi myös virallisemmilla tieteellisillä foorumeilla.

9.2 Luotettavuus

Tutkimukseni luotettavuutta arvioidessani lähdän siitä, että tutkimustulokseni on *perusteltu tulkinta* (ks. Palonen 1988, 14-18; Heiskala 1990, 242-243; Renvall 1983), jolle voi esittää vastaväitteitä ja vaihtoehtoja (ks. Palonen 1988, 15). Katson, että tutkimuksessa on hylättävä niin kutsuttu essentialistinen positio, jonka mukaan asiat todella ovat varmuudella jotenkin (ks. Palonen 1988, 16). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö

tulkinta voisi olla joko onnistunut tai epäonnistunut (ks. esim. Renvall 1983; Palonen 1988; Heiskala 1990). Tavoitteena on ollut tuottaa nimenomaan *tieteellinen* tulkinta, joka eroaa naiivista ja kyselemättömästä arkipäiväisestä tulkinnasta (Palonen 1988, 15-16). En siis esitä aiheestani mielipidettä, vaan tieteellisen tutkimustuloksen, joka on pystyttävä perustelemaan tieteellisesti.

Risto Heiskala (1990, 244-245) esittää, että tulkinnan tulisi olla sekä sisäisesti että ulkoisesti koeteltavissa. Sisäinen koeteltavuus koskee aineistoanalyysia ja sen uskottavuuteen liittyviä perusteluvaatimuksia. Ensinnäkin tulkintatapa on eksplikoitava niin, että on mahdollista seurata, miksi juuri kyseisellä tulkintatavalla ja tutkimusaineistolla "päädytään juuri niihin tuloksiin, jotka tutkimuksessa esitetään" (Heiskala *emt.*; ks. myös Mäkelä 1990, 59). Toiseksi aineistoa on oltava riittävästi, jotta tulkinta on mahdollista tehdä sen perusteella. Kolmanneksi tulkinta on suhteutettava siihen, miten aineistoa olisi muuten ollut mahdollista tulkita. Heiskalan (*emt.*) mukaan yleensä tähän riittää se, että tulkintatapa osoitetaan yhteensopivaksi aineiston kanssa – toisin sanoen tulkinnan on kyettävä jäsentämään koko tutkimusaineisto ristiriidattomalla tavalla.

Katson, että tutkimukseni täyttää sisäisen koeteltavuuden kriteerit. Olen kuvannut yksityiskohtaisesti sen, minkälaisella otteella aineistoani lähestyn, mikä mahdollistaa lopputuloksen arvioimisen tältä pohjalta. Pidän myös aineistoani riittävänä – erityisesti sen vuoksi, että se koostuu erilaisista toisistaan riippumattomista lähteistä, jotka ovat toistensa kanssa verrattaen hyvin yhteneviä (ks. Renvall 1983, 218-221). Pohdintaluvussa olen puolestaan avannut tulkintani perustelut vielä kattavasti ja kuvannut, miksi pidän sitä tarpeellisenä todellisuuden ymmärtämisen kannalta.

Ulkoinen koeteltavuus koskee sitä, miten tulkinta suhteutuu "aineiston ulkopuoliseen todellisuuteen" (Heiskala 1990, 242). Heiskala (*emt.* 245) toteaa tällaisen tarkastelun olevan hankalaa, koska se vaatisi sitä, että tutkija perehtyisi laajasti aineiston ulkopuoliseen kulttuuriseen ympäristöön ja siihen liittyvään tietoon. Hän päätyykin esittämään, että loppujen lopuksi ulkoinen koettelu on aina kollektiivinen prosessi (*emt.* 260).

Mielenkiintoista kyllä nähdäkseni historiallisesti tietoinen politiikan dynamiikan analyysimalli mahdollistaa jonkinlaisen ulkoisen koeteltavuuden jo itse tutkimuksen

sisällä. Myönnän kuitenkin, että monesti yhdessä tutkimuksessa on mahdotonta kerätä kasaan niin paljon tietoa, että tämä olisi välttämättä käytännössä toteutettavissa. Esimerkiksi Kauko (2011, 52) itsekin toteaa, että hän on keskittynyt analyysissään vain toimijoiden tuottamiin subjektiivisiin näkemyksiin, joiden perusteella politiikan dynamiikan olemassaoloa on tulkittu. Näiden subjektiivisten näkemysten ulkopuolella olevaa todellisuutta ei siis ole problematisoitu, joskin subjektiivisten kokemusten voi olettaa heijastavan myös todellista politiikkaa. Omat tutkimustulokseni perustuvat niin ikään oleelliselta osalta subjektiivisiin näkemyksiin, joten ajaudun Kaukon (emt.) kanssa yhtenevään loppupäätelmään.

Toinen keskeinen tutkimuksen luotettavuuteen liittyvä aspekti koskee lähdekritiikkiä. Lähteiden ajallista ja paikallista sijoittumista tarkasteleva ulkoinen lähdekritiikki käsittelee lähteissä olevien tietojen alkuperäistä funktiota (Renvall 1983, 166-167). Tällöin pyritään esimerkiksi ajoittamaan tutkittujen asiakirjojen syntyäika sekä tarkastellaan sitä, kuka asiakirjat on laatinut ja minkä vuoksi (emt. 168-184). Katson, että tässä tutkimuksessa käytetyt lähteet (erityisesti Opetushallituksen arkistot) täyttävät ulkoisen lähdekritiikin vaatimukset: ne ovat suhteellisen tuoreita, ja niiden alkuperä ja tarkoitus on helppo todeta. Tunnustan kuitenkin, että arkistoista on voitu tahallaan jättää jotain pois (ks. Renvall 1983, 210), minkä vuoksi niitä ei olisikaan ollut järkevää käyttää tutkimukseni ainoana aineistona.

Lähteiden todenmukaisuutta tarkasteleva sisäinen lähdekritiikki (Renvall 1983, 202-203) on puolestaan hieman monisyisempi tutkimuksen luotettavuuteen liittyvä ongelma. Missä määrin arkistoaineistot ja haastatteluissa esitetyt muistelut ja tulkinnat kertovat todellisuudesta? Käytännössä olen ratkaissut tämän ongelman pitämällä monesta eri lähteestä nousevia yhteneviä kertomuksia luotettavina (ks. Renvall 1983, 218, 220-221; ks. myös Alasuutari 1994, 87-89), ja katson tutkimustulosteni perustuvan valtaosin juuri yhteneviin kertomuksiin.

Katson vielä tarpeelliseksi tuoda esille myös muut mahdolliset tutkimustuloksiini vaikuttaneet tekijät (ks. Clarkeburn & Mustajoki 2007, 101-102). Ensinnäkin suorittamieni haastattelujen järjestyksellä ja ajankohdalla on voinut olla pientä merkitystä jos ei muuhun niin ainakin tulosten jäsennykseen. Haastattelin Jakku-Sihvosta ensin, minkä jälkeen molemmat Niemi ja Blom pääsivät kommentoimaan joitakin hänen esittämiään

näkemyksiä, mutta toisin päin tätä mahdollisuutta ei ollut. Jakku-Sihvonen vaikutti muistavan aiheen parhaiten, joten olisi voinut olla mielenkiintoista kuulla, mitä hänellä olisi ollut sanottavaa Niemen ja Blomin tulkinnoista. Toisaalta Jakku-Sihvonen avasi hyvin tietä sille, että pystyin kysymään muilta haastateltavilta oleellisia kysymyksiä.

Toiseksi suoritin haastattelut ehkä sittenkin liian varhaisessa vaiheessa tutkimustani: en nimittäin ollut vielä niitä toteuttaessani huomannut, että esimerkiksi kilpailuttamispuhetta ei vaikuttanut löytyvän juuri mistään aineistostani, ja tästä olisi ollut hyvä kysyä suoraan vielä Jakku-Sihvoselta ja Niemeltä (Blomilta ehdin kysyä); he olisivat ehkä voineet selventää asiaa ja kertoa tarkemmin, mitä kilpailuttamisesta oikein ajateltiin OPH:ssa. Epävirallisten keskustelujen perusteella pidän kuitenkin hyvin epätodennäköisenä, että tutkimustulokset ja tulkinta sinänsä olisivat muuttuneet, jos nämä puutteet olisi korjattu – tulokset olisivat voineet sisältää lisää informaatiota, mutta se olisi nähdäkseni ollut vain pientä täydennystä siihen, mitä tuloksissa jo nyt on.

Kolmanneksi keskustelin tutkimuksestani jo hyvin varhaisessa vaiheessa sekä professori Hannu Simolan että dosentti Ritva Jakku-Sihvosen kanssa, jotka molemmat ovat julkaisseet omia näkemyksiään siitä, miksi peruskoulujen otospohjainen arviointimalli syntyi. Heidän esittämät kannanotot ovat todennäköisesti siis ohjanneet ajatteluani ja tulkintojani ainakin tutkimuksen alkuvaiheessa. Lopputulos on nähdäkseni tästä huolimatta oleellisesti riippumaton Simolan ja Jakku-Sihvosen näkemyksistä, koska tein tulkintani lopulta analyysimallini pohjalta, mikä johti uuden, erilaisen näkökulman syntymiseen. Lisäksi kumpikaan henkilö ei ollut kyseisten keskustelujen aikana tietoinen analyysitavastani, mikä nähdäkseni tukee riippumattomuuden teesiä entisestään.

Lopuksi voi pohtia, missä määrin läheisimmän tutkimusyhteisöni (koulutussosiologia) ja sen itsestään selvyytensä pidettyjen teorioiden lataama näkemykseni maailmasta ja tutkimuskohteestani on vaikuttanut tutkimustuloksiini (ks. Bourdieu & Wacquant 1992, 39-46, 68-70). Olen esimerkiksi alusta alkaen jäsentänyt tutkimusaiheittani *toimijuuden* ja *rakenteen* käsitteiden kautta pitäen selvyytensä sitä, että molempien näkökulmien on esiinnyttävä tutkimuksessani. Olisiko tulos ollut erilainen, jos olisin lähtenyt liikkeelle esimerkiksi vahvasti historiallisen tutkimuksen traditioista ja kysymyksenasetteluista käsin? Tässä on varmasti perää, mutta toistan kuitenkin, että tarkoitus on alusta alkaen ollut tuottaa nimenomaan *yksi* mahdollinen, hyvin perusteltu tulkinta Suomen peruskoulujen

otospohjaisen arviointimallin synnystä. Koska olen lähtenyt sosiologisesta perustasta, tulkintani on nyt erityisesti sosiologinen. Katson kuitenkin, että voin seisoa sen takana myös yleisellä yhteiskuntatieteellisellä kentällä.

Lähdeluettelo

Painamattomat lähteet

Opetushallituksen ARMI-projektin pöytäkirjat liitteineen 1994-95.

Opetushallituksen ARVI-työryhmän muistio "Opetuksen tuloksellisuuden arvioinnin metodinen kehittäminen" 1993.

Opetushallituksen johtoryhmän pöytäkirjat liitteineen 1992-95.

Dokumentit, lait, mietinnöt, muistiot, päätökset ja selvitykset

Eurydice. (2004). Evaluation of schools providing compulsory education in Europe. (No. D/2004/4008/2). European Commission. Directorate-General for Education and Culture. Brussels: Eurydice, European Unit.

Eurydice. (2008). Levels of autonomy and responsibilities of teachers in Europe. European Commission. Directorate-General for Education and Culture. Brussels: Eurydice, European Unit.

Hirvonen, K. (2012). Onko laskutaito laskussa? Matematiikan oppimistulokset peruskoulun päättövaiheessa. Koulutuksen seurantaraportit 2012:4. Helsinki: Opetushallitus.

Jakku-Sihvonen, R. (2013). Oppimistulosten arviointijärjestelmistä ja niiden kehittämishaasteista. Teoksessa Räisänen, A. (toim.) Oppimisen arvioinnin kontekstit ja käytännöt. Koulutuksen seurantaraportit 2013:3. Helsinki: Opetushallitus, 13-36.

Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. (2012). Perusopetuksen aika: Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, koulutuspoliitiikan osasto.

KHO. (2005). Korkein hallinto-oikeus. Asiakirjajulkisuus – Yleisöjulkisuus – Kouluarvioraporttien julkisuus – Koulukohtaisten tietojen julkisuus. Korkein hallinto-oikeus. KHO:2005:29. Antopäivä 10.5.2005.

Laki (182/1991). Laki Opetushallituksesta.

Laki (32/2003). Laki perusopetuslain 21 §:n muuttamisesta.

Laki (476/1983). Peruskoululaki.

Laki (628/1998). Perusopetuslaki.

- Lankinen, T. (2007). Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46. Helsinki: Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.
- OKM. (2012). Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:19. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.
- OPH. (1992). Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (1993). Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä. Salmio, K. (toim.) Opetussuunnitelmasarja 16/1993. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (1995). Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 9/1995. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (1998a). Kansallinen oppimistulosten arviointijärjestelmä. Arviointi 4/1998. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (1998b). Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7/1998. Helsinki: Opetushallitus.
- OPM. (1990). Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnista. Arviointimenettelyjä selvittäneen työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1990:23. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. (1991). Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämis suunnitelma vuosille 1991–1996. 1991. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. (1997). Koulutuksen arviointistrategia. Helsinki: Opetusministeriö.
- POPS. (1985). Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985. Helsinki: Kouluhallitus.
- POPS. (1994). Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994. Helsinki: Opetushallitus.
- POPS. (2004). Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 2004. Helsinki: Opetushallitus.
- SiVM 3/1998. Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 3/1998. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- SiVL 6/2004. Sivistyslautakunnan lausunto. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2003.
- VATT. (2009). Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomukset 192/2009. Haettu 25.02.2013: http://www.vtv.fi/files/1800/1922009_Perusopetuksen_ohjaus_ja_rahoytusjarjestelma.pdf

Kirjallisuus

- Ahonen, P., Virtanen, P. & Uusikylä, P. (2002). Evaluation in Finland. Teoksessa Furubo, J.-E., Rist, R.C. & Sandahl, R. (toim.) International atlas of evaluation. New Brunswick (N.J.) & London: Transaction Publishers, 47-61.
- Ahonen, S. (2003). Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.
- Ahonen, S. (2008). 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Teoksessa Meriläinen, R. (toim.) Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla. Helsinki: Okka-säätiö, 11-21.
- Ahonen, S. (2012). Yleissivistävä koulutus hyvinvointiyhteiskunnassa. Teoksessa Kettunen, P. & Simola, H. (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historia III. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 144-175.
- Alasuutari, P. (1994). Laadullinen tutkimus. 2. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (1996). Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Antikainen, A. (2008). Power, state and education: restructuring the Nordic model. Teoksessa Houtsonen, J. & Antikainen, A. (toim.) Symbolic Power in Cultural Contexts: Uncovering Social Reality. Rotterdam: Sense Publishers, 85-97.
- Antikainen, A. & Rinne, R. (2012). Ylikansalliset paineet, pohjoismainen malli ja suomalainen koulutus. Teoksessa Kettunen, P. & Simola, H. (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historia III. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 441-479.
- Atjonen, P. (2005). Opetussuunnitelman tie tylsästä komiteanmietinnöstä värikkääksi nettisivustoksi. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, 76-82.
- Ball, S. J. (1994). Education reform. A critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. J. D. (1992). An Invitation to Reflexive Sociology. Cambridge: Polity Press.
- Brunell, V., Konttinen, R., Kupari, P., Kärkkäinen, K. & Vähäpassi, A. (1982). Lägeskartläggning 1/1979 i grundskulan: principer, metoder, ämnesspecifika problem. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 321.
- Brunell, V. & Kupari, P. (toim.) (1993). Peruskoulu oppimisympäristönä. Peruskoulun arviointi 90 -tutkimuksen tuloksia. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Jyväskylän

yliopisto.

- Bunar, N. (2010). Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden. *Journal of Education Policy* 25 (1), 1-18.
- Burgess, S., Propper, C. & Wilson, D. (2007). The impact of school choice in England: Implications from the economic evidence. *Policy Studies* 28 (2), 129-143.
- Clarkeburn, H. & Mustajoki, A. (2007). Tutkijan arkipäivän etiikka. Tampere: Vastapaino.
- Dean, M. (1999). Governmentality: Power and rule in modern society. London: Sage.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2005). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7. painos. Tampere: Vastapaino.
- Foucault, M. (2002). Archaeology of knowledge. London: Routledge (alkuteos julk. 1969).
- Giddens, A. (1984). The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press.
- Gorden, R. L. (1987). Interviewing: Strategy, Techniques, and Tactics. 4th edition. Chicago: The Dorsey Press.
- Green, A. (1999). Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy* 14 (1), 55–71.
- Hallgarten, J. (2001). School league tables: Have they outlived their usefulness? *New Economy* 8 (4), 189-196.
- Harva, U. (1964). Ihminen hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Harvey, D. (2008). Uusliberalismin lyhyt historia. Suomentaja Kaisa Koskinen. Tampere: Vastapaino (alkuteos julk. 2005).
- Hayek, F. (1944). The Road to Serfdom. London: Routledge and Kegan Paul.
- Heiskala, R. (1990). Tulkinnan koeteltavuus ja aikakauslehtien analyysi. Teoksessa Mäkelä, K. (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 242-263.
- Heiskala, R. (2006). Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.) Uusi jako. Kuinka Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 14-42.
- Hirvi, V. (1993). Näköala koulun kehittämiseen. Teoksessa Hämäläinen, K., Laukkanen, R. & Mikkola, A. (toim.) Koulun tuloksellisuuden arviointi. Helsinki: VAPK-kustannus, 169-173.
- Hirvi, V. (1995). Kahden järjestelmän välissä. *Opettaja* 90 (46), 19.
- Hirvi, V. (1996). Koulutuksen rytminvaihdos: 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa.

Helsinki: Otava.

- Hämäläinen, K., Laukkanen, R. & Mikkola, A. (toim.) (1993). Koulun tuloksellisuuden arviointi. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Jakku-Sihvonen, R. (1992). Tuloksellisuuden käsite koulutuksen suunnittelun ja kehittämisen näkökulmasta. *Aikuiskasvatus* 12 (3), 145-147.
- Jakku-Sihvonen, R. (1993). Tuloksellisuuden arvioinnin käsitteitä opetustoimessa. Teoksessa Hämäläinen, K., Laukkanen, R. & Mikkola, A. (toim.) Koulun tuloksellisuuden arviointi. Helsinki: VAPK-kustannus, 23-29.
- Jakku-Sihvonen, R. (1996). The concept of effectiveness in the evaluation of educational outcomes. Teoksessa Niemi, H. & Tirri, K. (toim.) Effectiveness of teacher education: New challenges and approaches to evaluation. Tampereen yliopiston opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja A 6.
- Jakku-Sihvonen, R. (2002). Kansallinen oppimistulosten arviointijärjestelmä. Teoksessa Okinuora, E., Jakku-Sihvonen, R. & Mattila, E. (toim.) Koulutuksen arviointi: Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70, 61-71.
- Jakku-Sihvonen, R. & Blom, H. (1994). Lukion tila 1994. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R. & Heinonen, S. (2001). Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Arviointi 2/2001. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R. & Komulainen, E. (2004). Perusopetuksen oppimistuloksien meta-arviointi. Arviointi 1/2004. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R., Lindström, A. & Lipsanen, S. (toim.) (1996). Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa? Arviointi 1/96. Helsinki: Opetushallitus.
- Jalava, M., Simola, H. & Varjo, J. (2012). Hallinnosta hallintaan. Koulutuksen hallinnon muutos 1960-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa Kettunen, P. & Simola, H. (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historia III. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 68-100.
- Jauhiainen, A. & Rinne, R. (2012). Koulu professionaalisenä kenttänä. Teoksessa Kettunen, P. & Simola, H. (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historia III. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 105-143.
- Joas, H. (2004). Morality in an Age of Contingency. *Acta Sociologica* 47, 392-399.
- Joas, H. (2008). Kontingenssin aikakausi. *Sociologia* 45 (3), 203-212.
- Julkunen, R. (2001). Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Jyväskylä: Gummerus.

- Kalela, J. (2002). *Historiantutkimus ja historia*. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Kauko, J. (2011). *Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa*. Helsingin Yliopisto. Käyttäytymistieteiden laitos. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 239.
- Kauko, J., Simola, H., Varjo, J. & Kalalahti, M. (2012). What could a dynamics perspective contribute to comparative research? Teoksessa Kivirauma, J., Jauhiainen, A., Seppänen, P. & Kaunisto, T. (toim.) *Koulutuksen yhteiskunnallinen ymmärrys*. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 59, 219-233.
- Kauko, J., Varjo, J., Kalalahti, M., Sahlström, F. & Simola, H. (2012). Koulutuspolitiikan dynamiikat vertailussa. *Kasvatus* 43 (5), 488-501.
- Kelly, A. (2010). School Choice Policy in England: An Adaptation of Sen's Early Work on Capability. *Journal of School Choice* 4, 317-335.
- Kettunen, P., Jalava, M., Simola, H. & Varjo, J. (2012). Tasa-arvon ihanteesta erinomaisuuden eetokseen. Teoksessa Kettunen, P. & Simola, H. (toim.) *Tiedon ja osaamisen Suomi. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historia III*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 25-62.
- King, A. (2005). Structure and Agency. Teoksessa Harrington, A. (eds.) *Modern Social Theory: An introduction*. New York: Oxford University Press, 215-232.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. painos. New York: Longman.
- Kivirauma, J. (2001). Kansainvälistymisen pakot: kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa. Teoksessa Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen J. (toim.) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit*. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 1, 73-90.
- Konttinen, R. (1982). Forskning av lägeskartläggningstyp; principer, metoder och tillämpningar. Teoksessa Brunell, V., Konttinen, R., Kupari, P., Kärkkäinen, K. & Vähäpassi, A. (toim.) *Lägeskartläggning 1/1979 i grundskulan – principer, metoder, ämnesspecifika problem*. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 321.
- Korhonen, H. (1999). Peruskoulun matematiikan oppimistulosten kansallinen arviointi 1998. Oppimistulosten arviointi 1/1999. Helsinki: Opetushallitus.
- Koskenniemi, M. (1985). Yleissivistävän koulun hallinnon kasvu 1945-84 ja opetustapahtuma. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 24.
- Kuusi, P. (1963). *60-luvun sosiaalipolitiikka*. 4. painos. Helsinki: WSOY.
- Lampinen, O. (1998). *Suomen koulutusjärjestelmän kehitys*. Tampere: Gaudeamus.

- Lappalainen, A. (1985). Peruskoulun opetussuunnitelman syntyprosessi ja peruskouluopetuksen johtamisjärjestelmän muotoutuminen. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 28.
- Laukkanen, R. (1993). Arvioinnin valtakunnallinen merkitys. Teoksessa Hämäläinen, K., Laukkanen, R. & Mikkola, A. (toim.) Koulun tuloksellisuuden arviointi. Helsinki: VAPK-kustannus, 54-66.
- Laukkanen, R. (1998). Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5. Jyväskylän yliopisto.
- Lindblad, S., Lundahl, L., Lindgren, J. & Zackari, G. (2002). Educating for the new Sweden? *Scandinavian Journal of Educational Research* 46 (3), 284-303.
- Lindblad, S., Lundahl, L. & Zackari, G. (2001). Sweden: Increased inequalities – increased stress on individual agency. Teoksessa Lindblad, A. & Popkewitz, T. S. (eds.) Education governance and social integration and exclusion: Studies in the powers of reason and the reasons of power. Uppsala Reports on Education 39. Uppsala: Department of Education.
- Lindström, A. (1993). Opetushallitus arvioinnin kehittäjänä. Teoksessa Salmio, K. (toim.) Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä. Opetussuunnitelmasarja 16/1993. Helsinki: Opetushallitus.
- Lindström, A. (2005). Kansalliset opetussuunnitelmat yhteiskunnallisina uudistajina. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, 18-35.
- Lindvall, J. & Rothstein, B. (2006). Sweden: The Fall of the Strong State. *Scandinavian Political Studies* 29 (1), 47-63.
- Lundahl, L. (2002). Sweden: decentralization, deregulation, quasimarkets – and then what? *Journal of Education Policy* 17 (6), 687-697.
- Lyytinen, H. K. & Anttila, P. (2005). Tarkastustoiminta peruskoulun arvioinnin muotona. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, 226-236.
- Lähdesmäki, K. (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 113.
- Löfström, E., Metsämuuronen, J., Niemi, E. K., Salmio, K. & Stenvall, K. (2005). Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004. Arviointi 2/2005. Helsinki: Opetushallitus.

- Malinen, P. (2005). Opetussuunnitelma peruskoulun valmistelu- ja toteutusvaiheessa. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, 83-87.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 39 (1), 71–84.
- Metsämuuronen, J. (2006). Äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulosten ja asenteiden muuttuminen perusopetuksen ylempien vuosiluokkien aikana. Oppimistulosten arviointi 3/2006. Helsinki: Opetushallitus.
- Mykkänen, J. (2001). Eliittihaastattelu. *Politiikka* 43 (2), 108-127.
- Mäkelä, K. (1990). Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Mäkelä, K. (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 42-61.
- Niemi, E. K. (2008). Matematiikan oppimistulosten kansallinen arviointi 6. vuosiluokalla vuonna 2007. Oppimistulosten arviointi 1/2008. Helsinki: Opetushallitus.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- Numminen, J. (1994). Koulutuspolitiikan vaihtoehdot. Helsinki: Otava.
- Nyyssölä, K. & Jakku-Sihvonen, R. (toim.) (2009). Alueellinen vaihtelu koulutuksessa – temaattinen tarkastelu alueellisen tasa-arvon näkökulmasta. Helsinki: Opetushallitus.
- Oittinen, R. H. (1972). Miksi peruskouluun: päämääriä ja periaatteita koulun kehittämisesä. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Olssen, M., Codd, J. & O'Neill, A. -M. (2004). *Education policy: Globalization, citizenship & democracy*. London: Sage Publications.
- Ozga, J. (1999). *Policy research in educational settings: contested terrain*. Buckingham: Open University Press.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy* 24 (2), 149-162.
- Ozga, J. & Jones, R. (2006). Travelling and embedded policy: The case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy* 21 (1), 1–17.
- Ozga, J. & Lingard, B. (2007). Globalisation, education and politics. Teoksessa Lingard, B. & Ozga, J. (toim.) *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics*. London: Routledge, 65–82.
- Palonen, K. (1988). Tekstistä politiikkaan: Johdatusta tulkintataitoon. Tampere: Vastapaino.
- Palonen, K. (2003). Politiikka. Teoksessa Hyvärinen, M., Kurunmäki, J., Palonen, K.,

- Pulkkinen, T. & Stenius, H. (toim.) Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria. Tampere: Vastapaino, 467-518.
- Palonen, K. (2006). The struggle with time: A conceptual history of 'politics' as an activity. Hamburg: Verlag Münster.
- Palonen, K. (2008). Kaksi politiikan käsitettä: Tulkinta historiasta ja nykytilanteesta. Teoksessa Korvela P. -E. & Lindroos, K. (toim.) Avauksia poliittiseen ajatteluun. Helsinki: Minerva, 195-220.
- Patomäki, H. (2007). Uusliberalismi Suomessa: Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. 2. painos. Helsinki: Werner Söderström.
- Peltonen, L. (2004). Paikallisen hallintatavan muutos – Tampereen aseveliakselin tie rintamalta regiimiksi. *Yhteiskuntasuunnittelu* 42 (3-4), 30-50.
- Puhakka, J. (2005). Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, 7-9.
- Purhonen, K. (2005). Eteläranta peruskoulujen ja yksityiskoulujen puolesta. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, 61-65.
- Rajanen, J. (2000). Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta. Arviointi 11/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Renvall, P. (1983). Nykyajan historiantutkimus. 2. painos. Juva: WSOY.
- Rinne, R. (2000a). Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen? Teoksessa Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen J. (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 1, 91-137.
- Rinne, R. (2000b). The Globalisation of Education: Finnish education on the doorstep of the new EU millennium. *Educational Review* 52 (2), 131-142.
- Rinne, R., Simola, H., Mäkinen-Streng, M., Silmäri-Salo, S. & Varjo, J. (2011). Arvioinnin arvo: Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 56.
- Rönnerberg, L., Lindgren, J. & Segerholm, C. (2013). In the public eye: Swedish school inspection and local newspapers: exploring the audit-media relationship. *Journal of Education Policy* 28 (2), 178-197.
- Sahlberg, P. (2006). Education Reform for Raising Economic Competitiveness. *Journal of Educational Change* 7 (4), 259-287.

- Sarjala, J. (2008). Järki hyvä herätetty. Koulu politiikan pyörteissä. Helsinki: Kirjapaja.
- Segerholm, C. (2009): 'We are doing well on QAE': the case of Sweden. *Journal of Education Policy* 24 (2), 195-209.
- Seppänen, P. (2004). Suomalaiskaupunkien "eletyt koulumarkkinat" kansainvälisessä valossa. *Kasvatus* 35 (3), 286-304.
- Seppänen, P. (2006). Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa – suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 26.
- Simola, H. (1995). Paljon vartijat. Suomalainen kansanopettaja valtiollisessa kouludiskurssissa 1860-luvulta 1990-luvulle. Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia 137.
- Simola, H. (2004). Kohti kolmannen tasavallan koulutuspolitiikkaa? Uusi hallinnan tapa, koulutus ja syrjäytyminen suomessa. Teoksessa Löfström, J., Rantala, J. & Salminen, J. (toim.) Esseitä historiallis-yhteiskunnallisesta kasvatuksesta. Historiallis-yhteiskuntatiedollisen kasvatuksen tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 2. Helsingin yliopisto, 115-138.
- Simola, H. (2012). "PISAn ihme" – suomalaisen peruskoulun menestystarina. Teoksessa Kettunen, P. & Simola, H. (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historia III. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 435-440.
- Simola, H. & Rinne, R. (2010). Kontingenssi ja koulutuspolitiikka: vertailevan tutkimuksen teoreettisia edellytyksiä etsimässä. *Kasvatus* 41 (4), 316–330.
- Simola, H., Rinne, R. & Kivirauma, J. (1999). National changes in education and education governance. Teoksessa Lindblad, S. and Popkewitz, T. (eds.) Education governance and social integration and exclusion: National cases of educational systems and recent reforms. Uppsala Reports on Education 34. Uppsala: Department of Education, 42-64.
- Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., Pitkänen, H. & Kauko, J. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: a national model or just unintended effects of radical decentralisation? *Journal of Education Policy* 24 (2), 163-178.
- Simola, H., Varjo, J. & Rinne, R. (2010). Vasten valtavirtaa – kontingenssi, polkuriippuvuus ja konvergenssi suomalaisen perusopetuksen laadunarviointimallin kehityskuluissa. *Hallinnon Tutkimus* 29 (4), 285–302.
- Somerkiivi, U. (1982). Peruskoulu: synty, kehittyminen ja tulevaisuus. Helsinki:

Kunnallispaino.

- Temmes, M., Ahonen, P. & Ojala, T. (2002). Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.
- Tiittula, L. & Ruusuvuori, J. (2005). Johdanto. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) Haastattelu: Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.
- Varjo, J. (2007). Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin Yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209.
- Varjo, J. & Kalalahti, M. (2011). Koulumarkkinoiden institutionaalisen tilan rakentuminen. *Yhdyskuntasuunnittelu* 49 (4), 8-25.
- Varjo, J. & Kauko, J. (2008). Indikaattorien aika: koulutusindikaattorit valtiollisena hankkeena Suomessa. *Kasvatus* 39 (3), 149-163.
- Varjo, J., Simola, H., Rinne, R., Pitkänen, H. & Kauko, J. (2011). Perusopetuksen arvioinnin totuudet – mukautumista vai omaperäisyyttä? Teoksessa Rinne, R., Tähtinen, J., Jauhiainen, A. & Broberg, M. (toim.) Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehityksessä. Suomen Kasvatustieteellinen Seura. Kasvatusalan tutkimuksia 54, 275-302.
- Vedung, E. (2000). Public policy and program evaluation. New Brunswick (N. J.): Transaction publishers.
- Viitaniemi, E. (1979). Peruskoulun toteutus. Teoksessa Iisalo, T., Lahdes, E. & Viitaniemi, E. (toim.) Suomen peruskoulun synty ja toteutuminen. Turun yliopiston opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja, 122-184.
- Virtanen, P. (2007). Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.
- Väljärvi, J., Linnakylä, P. & Kupari, P. (2005). Kansalliset arviointitutkimukset. Teoksessa Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, 218-225.
- Whitty, G. (2002). Making sense of education policy. Studies in the sociology and politics of education. London: Paul Chapman.
- Wiggins, A. & Tymms, P. (2002). Dysfunctional Effects of League Tables: A Comparison Between English and Scottish Primary Schools. *Public Money & Management* 22 (1), 43-38.

Liitteet

LIITE 1 Haastateltaville lähetetty haastattelurunko

Haastattelurunko: "Suomen peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin synty"

Taustakysymyksiä

- Keskustellaan haastateltavan omasta taustasta Opetushallituksessa
- Keskustellaan haastateltavan osallistumisesta ARMI-projektiin
- Otospohjaisen arvioinnin ja päättökokeiden tilanne Opetushallituksessa ennen ARMI-projektia

ARMI-projektin alku

- Otospohjaisesta arvioinnista ja päättökokeista käyty keskustelu ARMI-projektin alussa
- Eri toimijoiden kannat asian suhteen
- Johtoryhmä kanta

Projektin myöhemmät vaiheet

- Opetusministeriön ja Opetushallituksen tulossopimus 94: otospohjainen arviointi ja päättökokeet esitetään vaihtoehtoisina ratkaisuin
- Vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen 6/94 – 11/94: muistioissa esitellään erilaisia ratkaisuja päättökokeiden suhteen
- Ensimmäinen työryhmän laatima raportti laajempaan levitykseen 12/94: otospohjaisuudesta ei mainintaa, päättökokeita tarkastellaan kriittisesti
- Virallinen julkaisu 5/95: otospohjainen arviointimalli vahvistetaan Opetushallituksen viralliseksi kannaksi

Koontia

- Otospohjaista arviointimallia koskevan päätöksen syntyminen
- Otospohjaisen arviointimallin puolustajat ja vastustajat
- Otospohjaisuuden valitsemisen perustelut
- Haastateltavan omat lisäkommentit aiheesta

Suuri kiitos osallistumisesta!

Liite 2 Haastattelijan käyttämä haastattelun perusrunko

Pohjustus

Opetushallituksessa asetettiin vuoden 1994 alussa opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin metodisen kehittämisen projekti (ARMI-projekti), jossa Te olitte mukana. Projektin tehtävänä oli opetustoimen indikaattorikuvausten ja arviointikriteeristön sekä tietotarvekuvauksen tuottaminen koulutoimen arviointia varten. Projektin puheenjohtajana toimi Ritva Jakku-Sihvonen. (OPH 1995, 7.)

Projektissa vahvistettiin Opetushallituksen arvioinnin kohdistuvan koulutuksen tuloksellisuuteen, joka rakentuu tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta. Projektissa suunniteltiin koulutuksen tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita, ja pohdittiin sitä, miten niitä voidaan mitata. Projektin tulos julkaistiin vuonna 1995 nimellä "Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli". (OPH 1995.)

Julkaistuun sisältyy merkittävä linjaus peruskoulujen valtakunnallisten päättökokeiden torjumisesta (otospohjaisen arvioinnin avulla): "Koulusaavutuskokeiden ja valtakunnallisten kokeiden tulosten arviointi perustuu yleensä otantaan." (OPH 1995, 36). Päättökokeiden "käyttöön liittyy monia ongelmia, mistä syystä niitä ei tulla soveltamaan koko ikäluokan peruskoulutuksessa" (OPH 1995, 37). Ratkaisua ei kuitenkaan avata tai perustella julkaisussa tarkemmin.

Tässä tutkimushaastattelussa on tarkoitus selvittää kyseisen ratkaisun syitä, perusteluja ja taustoja. Haastattelukysymykset pohjustetaan ARMI-projektin pöytäkirjoista ja muistioista koostuvan arkistoaineiston varaan. Vastauksia käytetään tutkimustulosten muodostamiseen. Ne esitetään tutkimustekstissä halutessanne nimettöminä.

Lähteet

OPH. (1995). Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 9/1995. Helsinki: Opetushallitus.

Kysymykset

Taustakysymyksiä

- Mikä oli taustasi Opetushallituksessa ennen ARMI-projektia? Olitko ollut tekemisissä koulutuksen arvioinnin kanssa aikaisemmin?
- Miten päädyit osallistumaan projektityöryhmään?
- Oliko sinulla erityistä vastuualuetta projektissa? Jos oli niin mikä?
- Oliko sinulla ennen projektia tietoa siitä, että Opetushallituksessa olisi ollut tahoja, jotka olisivat halunneet päättökokeet peruskouluihin, tai jotka vastustivat niitä (ennen vuotta 1994)?
- Oliko sinulla valmista mielipidettä asiasta?

ARMI-projektin alku

Projektin alussa päätettiin Opetushallituksen arviointistrategiasta *vuosille 94 ja 95*. Arvioinnin painoalueeksi ehdotettiin "koulutuksen saavutettavuutta". Tämä koski kaikkia koulutusmuotoja.

Arkistoaineistot osoittavat, että ajatukset päättökokeista ja otantaperusteisista arvioinneista olivat esillä heti projektin alussa (1/94): Ritva Jakku-Sihvosen artikkelissa (jonka kaikki projektiin osallistuvat henkilöt lukivat ennen ensimmäistä kokousta) mainitaan otantaperusteisen arvioinnin mahdollisuus, ja Pentti Yrjölän muistiossa 24.1.1994 tuodaan esille valtakunnalliset päättökokeet.

27.1.1994 kokouspöytäkirjassa mainitaan seuraavanlainen ratkaisu (ilman perusteluja): "koulutuksen saavutettavuutta arvioitaisiin otantaselvityksen perusteella". 7.2.1994 vuoden 1995 arviointistrategiaa koskevan "Tuloksellisuuden arvioinnin strategiset painoalueet" -asiakirjan luonnoksessa kyseinen kanta vahvistetaan peruskoulujen osalta.

- Projektin alussa keskusteltiin ilmeisesti otantaperusteisuudesta ja päättökokeista. Mitä asiasta keskusteltiin? Miksi otantaperusteisuus valittiin päättökokeiden sijaan?
- Tehtiinkö sellainen päätös, että arvioinnit tehtäisiin tulevaisuudessa aina otantaperusteisesti, vai oliko kyse vain alustavasta linjauksesta vuosille 94-95?

- Kuka esitti ja kuka kannatti otantaperusteisuutta? Vastustiko joku sitä? Millä perusteilla?
- 18.2. projektiryhmän tuottama arviointistrategia kävi johtoryhmän hyväksyttävänä (otantaperusteisuus mainittiin heille lähetetyssä asiakirjassa). Onko sinulla tietoa siitä, hyväksyikö johtoryhmä tällöin otantaperusteisen arvioinnin periaatteen?

Projektin myöhemmät vaiheet

Seuraavaksi projekti jatkui yleisen arviointimallin kehittämisen tiimoilta (*enää ei siis ollut kyse pelkästään vuosista 94-95*).

- Otantaperusteisuudesta tai päättökokeista ei näy enää mainintoja ARMI-työryhmän pöytäkirjoissa 3/94 eteenpäin. Tästä huolimatta Opetushallituksen ja Opetusministeriön tulossopimuksen luonnokseen kirjattiin 4/94 ja 5/94 kohta, jonka mukaan "valtakunnallisia koulusaavutuskokeita voidaan käyttää sekä peruskoulussa että ammatillisessa koulutuksessa etenkin väliaineiden oppimistulosten arvioinnissa". Mitä tällä tarkoitettiin? Oliko asia tällöin vielä avoinna Opetushallituksessa?
- Eero K. Niemi valittiin vastuuhenkilöksi koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen 3/94 (tähän kuuluvat oppimistulokset, ja sitä kautta päättökokeet ja otantaperusteisuus). Hänen muistioissaan 6/94 - 11/94 erilaiset peruskoulujen arviointimallit elävät vielä. Esimerkiksi kouluille vapaaehtoiset koulusaavutustestit mainitaan 8/94, ja vapaaehtoiset päättökokeet 10/94. Selvitettiinkö erilaisia vaihtoehtoja vielä tällöin?
- 11/94 - 12/94 valmisteltiin raporttia työryhmän tuloksista. Raportti lähetettiin kommentoitavaksi ympäri Suomen 12/94. Raportissa päättökokeet mainitaan yhtenä vaihtoehtona peruskoulujen arvioimisessa, joskin niitä vastaan esitetään kriittisiä huomioita. Otantaperusteisuudesta ei ole mainintaa. Minkälainen kanta päättökokeista ja otantaperusteisuudesta Opetushallituksessa oli tällöin voimassa?
- Lopullinen virallinen julkaisu, jossa otantaperusteisuus hyväksyttiin julkisesti, oli vuoden 1995 Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Oliko tätä ennen päättökokeista ja otantaperusteisuudesta keskusteltu vielä vuonna 1995, vai oliko valinta niiden välillä tehty jo vuonna 1994?

Koontia (kysytään mikäli vastauksissa on vielä täydennettävää)

- Milloin sanoisit, että päätös otantaperusteisesta arvioinnista syntyi? Milloin siitä muodostui lopullinen ratkaisu Opetushallituksen sisällä?
- Kuka ajoi päätöstä eteenpäin ja kuka kannatti sitä? Entä ilmenikö vastatoimia päättökokeiden puolesta? Oliko tällä kannalla puolustajia? Minkälaisia perusteluja annettiin puolin ja toisin?
- Millä perusteilla otantaperusteiseen arviointiin päädyttiin?
- Tapahtuiko vuoden 1995 jälkeen vielä jotain, jonka koet merkitykselliseksi otantaperusteisen arviointimallin syntymisen ja vakiintumisen kannalta?
- Onko vielä jotain, mitä haluat tuoda esille ARMI-projektista tai päättökokeisiin ja otantaperusteisiin arviointeihin liittyvästä aihepiiristä?

Liite 3 Saatekirje

Haastattelupyyntö

Helsinki, x.x.2013

Arvoisa koulutuspolitiikan asiantuntija X,

Suomen koulutusjärjestelmän arvioinnissa ollaan siirtymässä uuteen aikakauteen. Suomeen perustetaan uusi Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, jonka vastuulle koulutuksen arviointi siirtyy alkuvuodesta 2014. Uusiin malleihin siirryttäessä tieto vanhoista ratkaisuksista nousee kiinnostuksen kohteeksi, ja tutkin nyt arviointitoiminnan kehittymistä Suomessa peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin syntymisen osalta.

Tutkimukseni perustuu Opetushallituksen arkistoaineistoihin sekä muutamaan asiantuntijahaastatteluun. Haastatteluilla pyrin täydentämään arkistoaineiston aukkoja ja selvittämään eri näkökulmia peruskoulujen otospohjaisen arviointimallin syntyyn. Pyydän mahdollisuutta haastatella Teitä näkemyksistänne ja kokemuksistanne otospohjaisen arviointimallin muodostaneen ARMI-projektin työryhmän toiminnassa. **Teidän haastattelunne kautta saatu tieto on tutkimukselleni erityisen tärkeää.**

Tutkimukseni on Helsingin Yliopistossa Hannu Simolan johdolla toimivan Koulutussosiologian ja -politiikan maisteriohjelman (2012-14) opinnäytetyö. Se liittyy myös tutkija Janne Varjon (HY) sekä professoreiden Hannu Simola (HY) ja Risto Rinne (TY) parhaillaan työn alla olevaan Suomen koulujen laadunarvioinnin historiaa käsittelevään teokseen. Tutkimuksen keskeisin tarkoitus on selvittää, miksi ja miten Suomessa päädyttiin arvioimaan peruskouluja otospohjaisesti sen sijaan, että oltaisiin ryhdytty laatimaan koko ikäluokan kattavia valtakunnallisia päättökokeita?

Toivoakseni haastattelu voisi sijoittua maaliskuu-/huhtikuulle 2013. Haastattelua varten kannattaa varata aikaa puolesta tunnista tuntiin. Haastattelu toteutetaan keskustelumuotoisena teemahaastatteluna ja se pohjustetaan Opetushallituksen arkistoaineiston varaan. Haastattelu otetaan nauhalle.

Vastaustanne kiitollisena odottaen ja hyvää kevään alkua toivottaen,

Pekka Syrjänen